

Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal

A educação sob a égide da Nova Gestão Pública

Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho

Orientadora: Prof. Doutora Elisabete Reis de Carvalho

Coorientador: Prof. Doutor Ricardo João Magro Ramos Pinto

*Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Administração
Pública, especialidade em Administração e Políticas Públicas*

*Lisboa
2019*

WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal

A educação sob a égide da Nova Gestão Pública

Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho

Orientadora: Prof. Doutora Elisabete Reis de Carvalho

Coorientador: Prof. Doutor Ricardo João Magro Ramos Pinto

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Administração
Pública, *especialidade em Administração e Políticas Públicas*

Júri:

Presidente:

- Doutor Heitor Alberto Coelho Barras Romana, Professor Catedrático e Presidente do Conselho Científico
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Vogais:

- Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Professora Associada
Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa;
- Doutor Fernando Humberto Santos Serra, Professor Associado
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;
- Doutor Filipe José Casal Teles Nunes, Professor Auxiliar
Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro;
- Doutora Elisabete Reis de Carvalho, Professora Auxiliar
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa,
orientadora;
- Doutora Ana Lúcia da Silva Romão, Professora Auxiliar
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa
2019

AGRADECIMENTOS

O meu profundo agradecimento a todos quanto direta ou indiretamente contribuíram para este meu trabalho.

O risco de ser atraídoada pelo lapso de deixar de mencionar quem é devido, não se pode sobrepor à particularização, tanto quanto a minha memória presente me permite, de quem teve uma contribuição imprescindível para este trabalho:

À Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho, Orientadora, pela luz que depôs no meu caminho, pelo seu empenho e permanente incentivo;

Ao Professor Doutor Ricardo João Magro Ramos Pinto, Coorientador, pela paciência, pela prontidão das suas atentas recomendações e pelo seu permanente apoio e incentivo;

Aos Professores do Programa de Doutoramento, de quem tive o privilégio de receber ensinamentos que não esquecerei;

Ao ISCSP, nas pessoas dos seus Presidentes, passado e presente, Professor Doutor João Bilhim e Professor Doutor Manuel Meirinho, pelo acolhimento que me proporcionou.

Aos Reitores e Diretores que aceitaram divulgar o questionário e a todos os interlocutores com quem a interação foi indispensável ao cumprimento deste objetivo;

A todos os docentes, investigadores e não docentes que contribuíram para o trabalho realizado através da participação na resposta ao questionário, com o reconhecimento particular aos que se disponibilizaram para colaborar na fase de testes;

À Dra. Sílvia Vicente, à Dra. Florbela Vitória, ao Dr. João Paulo Moreira, ao Dr. João Duarte, pela vossa inestimável colaboração;

A todos os meus amigos e familiares pelo incentivo recebido;

Aos meus Pais;

Aos meus Filhos, Nuno e Miguel, pelo vosso amor, compreensão e estímulo, e às minhas Noras, Teresa e Diana, pela vossa amizade e incentivo permanente;

Aos meus Netos, Márcia, Vicente, Maria Carolina e Madalena: os vossos sorrisos são o meu alento;

Ao meu Marido, Fausto, pelo apoio incondicional, desde o primeiro momento. Não é exequível o agradecimento a quem percorreu comigo o caminho que decidi trilhar na prossecução deste objetivo. O resultado do meu trabalho é também teu.

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE FIGURAS	ix
ÍNDICE DE TABELAS	xi
ABREVIATURAS E SIGLAS.....	xv
I. INTRODUÇÃO	1
I.1. Enquadramento	1
I.2. Estrutura da tese.....	2
II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	7
II.1. Contexto	7
II.2. Paradigmas de reforma	9
II.2.1. New Public Management	9
II.2.2. Governance.....	25
II.2.3. Outras abordagens emergentes	33
II.3. Percorrendo a reforma da administração pública - O papel dos administradores/gestores públicos.....	34
II.4. Reforma da Administração Pública em Portugal	37
III. UNIVERSIDADE	55
III.1. Definição	55
III.2. Universidade enquanto organização	55
III.3. Caracterização da universidade – Evolução.....	60
III.4. A Universidade Pública Portuguesa no contexto do Sistema do Ensino Superior.....	64
III.5. Universidade Portuguesa – Da Primeira República ao século XXI	66
III.5.1. Processo de Bolonha	72
III.6. Autonomia das universidades no quadro do RJIES	76
III.7. Expansão da investigação	80
III.8. Novos Modelos de gestão das universidades	83
III.8.1. Regime jurídico das instituições de Ensino Superior.....	83

III.9. Os sistemas de gestão de qualidade e a avaliação das Universidades Públicas Portuguesas	100
III.10. Financiamento	104
III.11. A atividade profissional dos académicos num contexto gestor	114
III.11.1. Competição versus cooperação no espaço universitário	124
III.12. Limitações dos novos modelos de gestão das universidades	125
IV. MODELOS DE GOVERNAÇÃO – CONCRETIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR ____	131
IV.1. Contextualização	131
IV.2. Três paradigmas – Sinais e sintomas.....	137
IV.2.1. New Public Management (NPM).....	137
IV.2.2. Network Governance	139
IV.2.3. Neo-Weberian	141
V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECETORAS DO INQUÉRITO _____	145
V.1. Universidade de Coimbra (UC).....	145
V.1.1. Natureza jurídica	145
V.1.2. Órgãos de governo.....	146
V.1.3. Estrutura orgânica.....	146
V.1.4. Quadro de referência estratégica	149
V.1.5. Alguns indicadores	150
V.1.6. Produção científica	153
V.1.7. Diversificação das fontes de financiamento	153
V.1.8. Marca.....	154
V.1.9. Redes e grupos de cooperação interuniversitária	155
V.2. Universidade de Lisboa	156
V.2.1. Natureza jurídica	156
V.2.2. Órgãos de governo.....	157
V.2.3. Alguns indicadores	160
V.2.4. Produção científica	163
V.2.5. Diversificação das fontes de financiamento	163
V.2.6. Marca.....	164

V.2.7. Redes e grupos de cooperação interuniversitária	164
V.3. Universidade do Porto	166
V.3.1. Natureza jurídica	166
V.3.2. Matriz estratégica	167
V.3.3. Órgãos de governo	169
V.3.4. Alguns indicadores.....	171
V.3.5. Produção científica.....	175
V.3.6. Fontes de financiamento	176
V.3.7. Marca	176
V.3.8. Redes e grupos de cooperação interuniversitária	176
VI. MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA	179
VI.1. Modelo de análise	179
VI.2. Metodologia.....	184
VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	191
VII.1. Caracterização da amostra	191
VII.2. Resultados.....	197
VII.2.1. Conhecimento dos órgãos universitários e respetivas competências	197
VII.2.2. Autonomia das instituições de Ensino Superior	199
VII.2.3. Eficiência e efetividade dos processos de decisão.....	208
VII.2.4. Preocupação com a eficiência e a eficácia.....	211
VII.2.5. Práticas de gestão inspiradas no setor privado	218
VII.2.6. Perceção de maior competitividade.....	226
VII.2.7. Diversificação das fontes de financiamento	232
VII.2.8. Regulação do setor por parte de entidades externas	235
VII.2.9. Reforço da avaliação de desempenho enquanto instrumento de gestão	240
VII.2.10. As instituições de ensino superior estão abertas à sociedade	242
VII.2.11. Reforço do poder executivo.....	245
VII.2.12. Diminuição da autonomia dos profissionais académicos	248
VII.3. Dados adicionais colhidos do questionário.....	253
VII.3.1. Reforço do papel da tecnoestrutura	253

VII.3.2. Percepção sobre as condições de funcionamento do órgão Conselho Geral	254
--	-----

VIII. CONCLUSÕES	257
-------------------------------	------------

IX. BIBLIOGRAFIA	261
-------------------------------	------------

IX.1. Fontes legislativas	285
---------------------------------	-----

ANEXOS

Anexo A

Anexo B

Anexo C

Anexo D

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Burocracia Profissional	57
Figura 2 - Burocracia Mecanicista	59
Figura 3 - Publicações científicas: total e por tipo de documento (Portugal).....	121
Figura 4 - Organograma da Universidade de Coimbra	148
Figura 5 - Quadro de Referência Estratégica da Universidade de Coimbra 2015-2019	149
Figura 6 - Universidade de Coimbra – Evolução das publicações na Web of Science entre 2011 e 2017	153
Figura 7 - Receita cobrada por tipo (%) na Universidade de Coimbra. 2017	154
Figura 8 - Média bienal de AAV entre 2013 e 2017	154
Figura 9 - Matriz estratégica da Universidade de Lisboa.....	159
Figura 10 - Evolução do número de alunos inscritos na Universidade de Lisboa, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017	162
Figura 11 - Artigos, citações, livros e capítulos de livros das Escolas da Universidade de Lisboa para 2016	163
Figura 12 - Evolução da receita, por tipo, da Universidade de Lisboa (%)	164
Figura 13 - Mapa estratégico global da Universidade do Porto	168
Figura 14 - Órgãos de governo da Universidade do Porto	169
Figura 15 - Organização U. Porto	170
Figura 16 - Evolução do número de docentes da Universidade do Porto, por nível de formação	172
Figura 17 - Produção Científica da Universidade do Porto indexada na Web of Science	175
Figura 18 - Financiamento da Universidade do Porto em 2018 (em milhares de euros)	176
Figura 19 - Modelo de Análise.....	182
Figura 20 - Evolução da percentagem de respondentes por Grupo.....	191
Figura 21 - Universidade em que os respondentes desempenham funções.....	193
Figura 22 - Número de indivíduos por Escola/UI/Serviço.....	194
Figura 23 - Carreira em que se integram os sujeitos	194
Figura 24 - Número de respondentes por sexo, por grupo de questões.....	195
Figura 25 - Percentagens das respostas de verdadeiro e falso à Q35	202
Figura 26 - Q24.8 O desenvolvimento da organização tem prioridade sobre os interesses dos profissionais da academia – Resultado por carreira.....	206

Figura 27 - Evolução do número de docentes (de carreira e convidados, qualquer que seja a categoria ou regime de horário, no sistema de ensino superior entre 2001/2002 e 2016/2017	212
Figura 28 - Evolução do número de docentes na Universidade de Coimbra entre 2001/2002 e 2016/2017	213
Figura 29 - Evolução do número de docentes da Universidade Técnica de Lisboa em conjunto com a Universidade de Lisboa entre 2001/2002 e 2011/2012 e da Universidade de Lisboa, após a fusão, entre 2013/2014 e 2016/2017	213
Figura 30 - Evolução do número de docentes na Universidade do Porto entre 2001/2002 e 2016/2017	214
Figura 31 - Financiamento de Projetos de I&D – Transferências Realizadas de 2000 a 2016.....	233
Figura 32 - Q57.2 O aumento do investimento privado em atividades inerentes aos diversos fins da Universidade	244
Figura 33 - Q58.2 Participação de empresas em programas de Investigação Científica.....	245
Figura 34 - Q24.6A tomada de decisão na minha Universidade é predominantemente tomada pelo órgão unipessoal.....	246
Figura 35 - Q24.7 O reforço do poder do Reitor traduz-se num forte controlo sobre o processo global de funcionamento das Unidades Orgânicas	247
Figura 36 - Q90, As características do “tempo académico”, intimamente relacionadas com o controlo sobre o tempo de ensinar, de aprender e de investigar continuam a ser respeitadas, não obstante as alterações legislativas.....	250
Figura 37 - Papel da tecnoestrutura na universidade: competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos.....	253

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Tipos de reforma	17
Tabela 2 - Características do ambiente organizacional das organizações públicas e das organizações privadas.....	19
Tabela 3 - Resultado da pesquisa sobre a efetividade das doutrinas do NPM (Provérbios de Meier e O'Tool).....	21
Tabela 4 - Government versus Governance	27
Tabela 5 - New Public Management versus Public Governance	31
Tabela 6 - Objetivos do ensino superior – alterações introduzidas pela Lei N.º 49/2005	65
Tabela 7 - Evolução das alterações ao artigo 73.º da CPR.....	77
Tabela 8 - Análise do impacto dos exercícios nacionais de avaliação (todos 3 a 4 anos) em termos do número de Unidades e da dimensão relativa das Unidades de I&D em Portugal, 1996-2007	82
Tabela 9 - Constituição do Conselho Geral.....	86
Tabela 10 - NPM: características gerais e concretização no ensino superior.....	89
Tabela 11 - Universidades instituto público VS Universidades fundação - Síntese das principais características.....	92
Tabela 12 - Sugestões para o futuro apresentadas pelas três primeiras Universidades de regime fundacional	99
Tabela 13 - N.º de Alunos Matriculados pela 1.ª Vez no Ensino Superior Público	105
Tabela 14 - Evolução da despesa com o ensino superior público 2000 – 2014 (% da despesa total com o ensino superior)	111
Tabela 15 - Identificação das principais alterações introduzidas no Estatuto da Carreira Docente Universitária	117
Tabela 16 - O Crescimento de publicação de artigos científicos ao longo de 300 anos	120
Tabela 17 - Publicações científicas: total e por tipo de documento (Portugal)	121
Tabela 18 - Fatores críticos para a satisfação e motivação dos profissionais académicos	123
Tabela 19 - Despesa Pública com o Ensino Superior em Percentagem do PIB	127
Tabela 20 - Modelos de organização e governação da universidade segundo Olsen.....	135
Tabela 21 - NPM: características gerais e concretização no ensino superior.....	136
Tabela 22 - Unidades Orgânicas de Ensino e de Investigação da Universidade de Coimbra	147
Tabela 23 - Evolução do número de docentes da Universidade de Coimbra, por habilitação literária.....	150

Tabela 24 - Evolução do número de docentes da Universidade de Coimbra	150
Tabela 25 - Evolução do número de alunos inscritos, por grau, entre 2008/2009 e 2017/2018.....	151
Tabela 26 - Evolução do número de cursos, por grau, entre 2008/2009 e 2017/2018.....	152
Tabela 27 - Evolução do número de docentes da Universidade de Lisboa, por nível de formação, entre 2001/2002 e 2016/2017.....	160
Tabela 28 - Evolução do número de docentes da Universidade de Lisboa em conjunto com a Universidade Técnica de Lisboa entre 2001 e 2012 e da Universidade de Lisboa entre 2013/2014 e 2016/2017.....	160
Tabela 29 - Evolução do número de alunos inscritos na Universidade de Lisboa, por Escola, entre 2008/2009 e 2017/2018.....	161
Tabela 30 - Evolução do número de alunos inscritos na Universidade de Lisboa, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017.....	161
Tabela 31 - Evolução do número de cursos, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017.....	162
Tabela 32 - Evolução do número de docentes da Universidade do Porto entre 2001/2002 e 2016/2017, por nível de formação	171
Tabela 33- Evolução do número de alunos da Universidade do Porto, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017.....	173
Tabela 34 - Evolução do número de cursos, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017.....	174
Tabela 35 - Revisão bibliográfica e documental para preparação do Questionário	186
Tabela 36 - Caraterização dos respondentes.....	192
Tabela 37 - Universidade de Coimbra - Universo da Universidade (em 31 de dezembro de 2016)/número de sujeitos respondentes	195
Tabela 38 - Universidade de Lisboa - Universo das Escolas em que o questionário foi lançado e o Universo da Universidade tendo em conta o público-alvo (em 31 de dezembro de 2016)/número de sujeitos com respostas válidas	196
Tabela 39 - Universidade do Porto- Universo da Universidade (em 31 de dezembro de 2016)/número de sujeitos respondentes	197
Tabela 40 - Conhecimento dos órgãos universitários e respetivas competências (N=574).....	199
Tabela 41 - Autonomia face à tutela (N=332).....	201
Tabela 42 - Autonomia face ao mercado: receitas (N=433).....	202
Tabela 43 - Frequências relativas e absolutas por categoria e amostra total relativamente à Autonomia face ao mercado: receitas	202
Tabela 44 - Autonomia face ao mercado: ensino e investigação (N=433).....	203
Tabela 45 - Autonomia face ao mercado: ensino e investigação, por carreira	204

Tabela 46 - Autonomia face ao mercado: personalidades externas (N=138).....	205
Tabela 47 - Autonomia na gestão de recursos humanos (N=431).....	206
Tabela 48 - Autonomia face aos estudantes, por carreira.....	208
Tabela 49 - Autonomia e eficiência e efetividade dos processos de decisão (N=433)	209
Tabela 50 - Tomada de decisão mais eficiente e efetiva VS. Carreira (N=429)	210
Tabela 51 - Participação no processo de recrutamento de docentes e investigadores (N=433).....	210
Tabela 52 - Participação no processo de recrutamento de não docentes (N=433)	211
Tabela 53 - Autonomia administrativa e financeira (N=433)	211
Tabela 54 - Autonomia administrativa e financeira, por carreira.....	211
Tabela 55 - Frequências relativas e absolutas por Universidade e amostra total relativamente ao aumento do número de docentes, ao motivo, e motivo da cessação do contrato (n=342)	214
Tabela 56 - Aumento da carga letiva e de investigação por docente (N=433).....	215
Tabela 57 - Aumento da carga letiva e de investigação, por carreira.....	215
Tabela 58 - Aumento da eficiência através da identificação dos objetivos e sua tradução em atividades de gestão (N=318)	216
Tabela 59 - Frequências relativas e absolutas por categoria e amostra total relativamente à Autonomia face ao mercado: receitas, por carreira.	216
Tabela 60 - Aumento da eficácia através da identificação dos objetivos e sua tradução em atividades de gestão (N=318)	216
Tabela 61 - Participação da comunidade universitária na gestão (N=332).....	217
Tabela 62 - Foco nos resultados (N=389)	221
Tabela 63 - Foco nos resultados por universidade	225
Tabela 64 - Atratividade dos cursos (N=368)	225
Tabela 65 - Aspetos associados ao prestígio da Universidade (N=318)	226
Tabela 66 - Perceção de que a Escola está em competição crescente (N=368)	229
Tabela 67 - Aspetos em que existe competição (N=368).....	229
Tabela 68 - Maior competitividade: sentido da evolução nos últimos anos (N=368).....	230
Tabela 69 - Maior competitividade (N=368)	231
Tabela 70 - Fontes de financiamento para além das propinas (N=368).....	235
Tabela 71 - Fontes de financiamento para além das propinas (N=368) – resultados por universidade	235

Tabela 72 - Rigor na avaliação feita por entidades externas(N=332).....	237
Tabela 73 - Contributo da A3ES para a qualidade do ES (N=332).....	237
Tabela 74 - Contributo da autoavaliação para a qualidade do ES (N=318)	237
Tabela 75 - Consequências da transferência de competências que eram próprias da tutela para a A3ES em função da carreira (N=318).....	239
Tabela 76 - Avaliação de desempenho (N=311)	241
Tabela 77 - Consequências da aproximação dos investigadores à realidade empresarial (N=368)	243
Tabela 78 - Consequências da aproximação dos investigadores à realidade empresarial, por Universidade	243
Tabela 79 - Parcerias entre Universidade e entidades privadas (N=368).....	244
Tabela 80 - Presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral (N=138)	245
Tabela 81 - Reforço do poder executivo (N=433).....	247
Tabela 82 - Autonomia dos profissionais académicos na sua atividade (N=311)	249
Tabela 83 - Autonomia dos profissionais académicos na sua atividade, por carreira	249
Tabela 84 - Reforço da autonomia: conteúdos programáticos e métodos pedagógicos (N=202)	250
Tabela 85 - Frequências relativas e absolutas por Universidade e amostra total relativamente ao reforço da autonomia: conteúdos programáticos e métodos pedagógicos	251
Tabela 86 - Reforço da autonomia: conteúdos programáticos e métodos pedagógicos, por carreira	252
Tabela 87 - Efeito da especialização na coesão do ensino e da investigação (N=368)	252
Tabela 88 - Papel da tecnoestrutura: competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos (N=332).....	254
Tabela 89 - Perceção sobre as condições de funcionamento do órgão Conselho Geral (N=138)	255

ABREVIATURAS E SIGLAS

A3ES - Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior

AAV - *Automatic Advertising Value*

BCE - Banco Central Europeu

BM - Banco Mundial

CE - Comissão Europeia

CNAVES - Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior

CNE - Comissão Nacional de Educação

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CRoSAP - Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

CRP - Constituição da República Portuguesa

CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

DGEEC - Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

ECDU - Estatuto da Carreira Docente Universitária

ECTS - *European Credit Transfer and Accumulation System*

ENQA - Associação Europeia de Garantia da Qualidade no Ensino Superior

ENQA - *European Network for Quality Assessment*

EU - União Europeia

EUA - *European University Association*,

FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUP - Fundação das Universidades Portuguesas

GO - Gestão por Objetivos

I&D - Investigação e Desenvolvimento

INA - Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas

ISA - *International Federation of the National Standardizing Associations*

ISCTE-IUL - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

ISO - *International Organization for Standardization*

JNICT - Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

KPI - Indicadores de *performance*

NPM - *New Public Management*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

POCP - Plano Oficial da Contabilidade Pública

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Pública Central

Q - Questão

RJIES - Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública

SIMPLEX - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

TIC - Tecnologias de informação e comunicação

UNSCC - *United Nations Standards Coordinating Committee*

UO - Unidade Orgânica

UC - Universidade de Coimbra

UL - Universidade de Lisboa

UP - Universidade do Porto

I. INTRODUÇÃO

I.1. Enquadramento

A Administração Pública surgiu com a organização do Homem em comunidades e da necessidade de estruturação de alguns serviços em comum (Rocha, 2001a,p.13). Foi sofrendo transformações ao longo dos tempos, nas duas vertentes em que pode ser contextualizada: como estrutura e gestão das sociedades que “acompanha a evolução do conjunto da sociedade e das suas instituições” e como “entidade com uma estrita relação com o Estado e com o modelo de Estado com o qual coexiste” (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011, p. 5). As razões subjacentes aos movimentos de reforma que se verificam num contínuo devir, têm em vista uma Administração mais eficiente, mais eficaz e menos dispendiosa (Peters, 1997), e são caracterizadas pela transversalidade, quer ao nível geográfico, quer no que se refere à matriz política dos diferentes Governos.

No último século, a Administração Pública foi atravessada por dois grandes modelos: até ao final da década de setenta foi adotado um modelo de Administração racional e burocrático, assente numa estrutura hierarquizada de cargos, com procedimentos orientados por um sistema de normas e regulamentos, caracterizado pela racionalidade, centralização, profissionalização, neutralidade e impessoalidade e impondo a separação entre as vertentes pública e privada. A partir dos anos setenta, consequência da preocupação inerente às dificuldades financeiras e económicas provocadas pela dimensão do *Welfare State*, a nova tendência de reforma nos países ocidentais caracterizou-se pela focalização nos mecanismos de produtividade, eficiência e autonomia, num processo de introdução de métodos próprios da gestão privada na administração pública. Este movimento de reforma foi genericamente apelidado de *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública.

As ideias do NPM e a experiência de reforma de outros países influenciaram a reforma administrativa em Portugal nas últimas décadas, preconizando a introdução de conceitos e práticas de gestão empresarial, caracterizada pela ênfase no mercado, na concorrência, no controlo da gestão financeira e na adoção de instrumentos de gestão do setor privado que atingiram gradualmente os vários setores do Estado e, mais recentemente, as universidades. A democratização do acesso ao ensino superior e consequente aumento do número de alunos, a diversificação e aumento da oferta formativa, o desenvolvimento da investigação e a necessidade de intensificar a interação das universidades com o meio socioeconómico foram

I. INTRODUÇÃO

algumas das razões que estiveram na base de reflexão de vários autores sobre novos modelos de organização e de gestão das universidades (Araújo e Rodrigues, 2009).

Mas será o NPM o modelo que, na perceção do seu pessoal docente, investigador e não docente, essencialmente no período entre 2007 e 2016, tem influenciado o desempenho das universidades públicas portuguesas no prosseguimento da sua missão? Este é o fundamento da nossa reflexão, que traduzimos em dois objetivos: i) Analisar a perceção por parte dos docentes, dos investigadores e dos trabalhadores não docentes sobre o impacto da aplicação dos princípios do NPM na ação das universidades públicas portuguesas. ii) Analisar a perceção dos docentes, dos investigadores e dos trabalhadores não docentes sobre o impacto produzido pelas medidas de modernização do Ensino Superior na atividade docente.

Em resultado do nosso tema, o título que atribuímos à tese procura indicar o assunto que dirige a nossa atenção: “Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal”, em que “governança” é entendida como uma ação mais ampla do que a do governo das instituições e também mais lata do que ação governativa. Inclui processos de tomada de decisão aos diferentes níveis e contempla a ação do poder político. O “Ensino Universitário Público em Portugal” é constituído pelas universidades públicas portuguesas, considerando o disposto na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 4.º do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior¹, conjugado com a alínea *a)* do n.º 1 do artigo 5.º do mesmo Regime Jurídico², e está integrado no âmbito da Administração Pública portuguesa.

I.2. Estrutura da tese

No presente Capítulo I, dedicado à “Introdução” procuramos contextualizar o nosso trabalho de investigação, que elaboramos com vista à obtenção do grau de doutor, dando uma perspetiva da estrutura da tese que concebemos.

Assim, partimos da contextualização da Reforma da Administração Pública, no Capítulo II, com particular enfoque no período que se seguiu à queda do Mundo de Berlim que, aliada à crise petrolífera dos anos setenta, impulsionou a emergência da globalização da economia e

¹ “O ensino superior público, composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações por ele instituídas nos termos da presente lei”.

² “As instituições de ensino universitário, que compreendem as universidades, os institutos universitários e outras instituições de ensino universitário”.

dos mercados e à alteração do foco da Ciência da Administração, até aí incidente sobre a *public administration*, passando a centralidade a situar-se na *public management*, (Carvalho, 2001; Bilhim, 2008a). O movimento reformista, privilegia a adoção de modelos de gestão com princípios oriundos do setor empresarial (Bilhim, 2008, p. 45), tidos como “a solução eficaz para os problemas económicos e sociais que afetam a sociedade” (Carvalho, 2001, p.42). Desencadeado por precursores anglo-saxónicos e impulsionados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), com especial incidência nos países ocidentais, mas também em alguns países em vias de desenvolvimento, com o patrocínio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, o *New Public Management* alcançou um impacto significativo na estrutura e funcionamento do setor público, devido às diferenças estruturais e às tradições históricas e culturais existentes. Ancorados na teoria, caracterizamos o NPM e explicitamos as inconsistências que lhe são apontadas, designadamente as que advêm do facto de a estruturação da administração pública não ser comparável à de uma empresa do setor privado, salientando, como referido por Pitchas (2007), que as organizações públicas não podem ultrapassar os limites do “Estado de direito”, uma vez que, neste âmbito, “o ‘sistema jurídico’ tem precedência sobre o ‘sistema baseado nos fins’” (p. 57). Dada a influência das práticas de gestão advogada pelo NPM, consideramos que se impõe uma breve menção à Gestão por Objetivos (GO), “filosofia e técnica de gestão” (Bilhim, 2000, p. 36), fundada na ideia de que todos na organização, a nível global e individual, devem dirigir os seus esforços, no âmbito do desempenho das suas funções, no sentido de alcançarem os objetivos previamente definidos (Bilhim, 2000; Berkley e Rouse, 2000). Também o facto de a componente gestionária de que os programas de reforma ou de modernização estão imbuídos preverem que a administração “promova um sentido mais agudo de serviço ao utente/cliente” (Carvalho, 2000, p. 59), o que pressupõe adoção de sistemas de gestão de qualidade, leva-nos a considerar a gestão para a qualidade como outro dos temas que relacionamos com o ponto dedicado ao NPM. No seguimento, sublinhando o processo de globalização, num contexto em que os Estados têm que atender a problemas complexos num espaço que ultrapassa as fronteiras da sua soberania, e em que há uma cada vez maior dependência dos governos dos atores sociais (Klijn, 2012), ensaiando-se novas formas de “governança horizontal”, entendemos dever considerar no nosso enquadramento teórico o modelo que, nas palavras de Alford e Hughes (2008), é dominante na gestão do setor público na era pós-NPM (p. 138), em resposta a algumas lacunas e disfunções existentes nos modelos precedentes, como consideram Peci, Pieranti, e Rodrigues (2008). Falamos da *Governance*, vista enquanto doutrina que, apesar de apresentar algumas coincidências com

I. INTRODUÇÃO

instrumentos utilizados pela NPM, apresenta diferenças conceituais (Peters e Pierre, 1998; Peci, et al., 2008; Cepiku, 2013). A *Governance* incorpora os princípios orientadores que Denhardt e Denhardt (2000) denominam de *New Public Service*, e enfatiza a colaboração em rede e a formulação de acordos. Secchi (2009) adota a ideia de *Governance* derivada das ciências políticas e administração pública, como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (p. 358). Neste domínio, Rhodes (2007) salienta a existência de sistemas de influência considerados na tomada de decisão no seio das associações criadas, cuja interação é operada através de processos colaborativos de liderança partilhada no respeito por todos os intervenientes. Ainda no Capítulo II fazemos uma breve referência a outras abordagens emergentes e ao papel que os gestores assumem em função das doutrinas dominantes.

No prosseguimento do nosso trabalho sentimos a necessidade de fazer uma breve referência à caracterização e evolução da Universidade. Incluímos este tema no Capítulo III, que designamos de “Universidade” em que também contextualizamos a universidade pública portuguesa no âmbito do Sistema do Ensino Superior em Portugal, particularmente no que se refere ao período pós 1974. Referimos as preocupações enunciadas por Mário Sottomayor Cardia, de acordo com o inscrito no Decreto-Lei N.º 781-A/76, de 28 de Outubro, no sentido da necessidade de ser instituída uma efetiva democracia nas escolas, de ser promovida a qualidade científica e pedagógica do ensino superior e de serem estabelecidas em cada escola estruturas que garantam a correta utilização das dotações orçamentais que o Estado destina ao ensino superior. Referimos a importância da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente da sua revisão de 1982, bem como da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei N.º 46/86, 1986), no acolhimento do preceito da autonomia universitária, concedendo aos estabelecimentos de ensino superior a possibilidade de gozarem de autonomia científica, pedagógica e administrativa, conferindo ainda às universidades autonomia financeira. Destacamos a Lei da Autonomia Universitária (LAU), Lei N.º 108/88, de 24 de setembro que estabelece um regime assente nos princípios da democraticidade e participação, assegurando métodos de gestão democrática, conferindo às universidades capacidade de autodeterminação e reconhecendo-lhes autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira, patrimonial, disciplinar e estatutária.

Nas palavras de Carvalho (2007) a viragem para uma conceção gestionária ocorre com o X Governo Constitucional e é cimentada com o XI Governo Constitucional. A legislação

portuguesa adotou, entretanto, várias recomendações da OCDE, e é através da Lei nº 62/2007, de 10 de setembro, Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), que se verifica a introdução de alterações significativas na gestão universitária.

Com a entrada em vigor do Regime Jurídico referido, as universidades aprovaram os seus estatutos, elegeram os seus órgãos de governo no âmbito do espectro considerado no enquadramento legal, diferentes nas competências que detêm e na sua composição relativamente ao regime anterior. A legislação em apreço conferiu às universidades a possibilidade de optarem pela “forma de fundações públicas, com regime de direito privado” (n.º1. do art.9.º). O reitor, órgão de condução política da instituição, viu as suas competências e poderes reforçados. Os órgãos colegiais deliberativos integram, agora, personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição. São os órgãos de governo das universidades, e também os das suas escolas e unidades orgânicas de investigação que preconizam as linhas estratégicas que orientam os destinos das instituições, a que não são estranhas as atividades dos profissionais académicos.

A emergência de novos paradigmas de governação das universidades foi comum a diversos países da Europa. Intimamente ligado ao progressivo esbatimento da diversidade no campo universitário europeu está a criação de um espaço europeu de educação superior, que encontra a sua génese na *Magna Charta Universitatum*, subscrita pelos Reitores das Universidades Europeias reunidos em Bolonha, onde é expressa a importância do papel a desempenhar pelas universidades numa sociedade competitiva, em contínua mudança, salientando o seu papel decisivo para o futuro da Humanidade. As mudanças no ensino superior europeu estão a levar um afastamento deste sistema das fronteiras históricas do Estado-Nação, privilegiando o direcionamento no sentido de outras regiões e redes transfronteiriças, tendo como consequência, segundo Amaral (2008) uma perda de protagonismo dos Estados que se traduz numa redução da autonomia relativa nacional, na falta de participação ou numa participação difusa dos atores educativos, em favor da intervenção de *stakeholders*.

A autonomia é um dos temas que consagramos também no Capítulo em referência, Capítulo III, em que fazemos menção às diferentes dimensões. Mas a sujeição das universidades a constantes pressões, como a exigência para que seja assegurada a qualidade da oferta formativa que promovem e a sua conformação à procura no domínio do emprego, da promoção da investigação científica, até às respostas requeridas pelas políticas nacionais, europeias e internacionais, incita-as à resposta ao “cada vez mais competitivo ‘mercado’ do

I. INTRODUÇÃO

ensino superior global” (Amaral; Vicente, Fernando; Almada; Lopes, Sousa, Gomes, Fernandes, Sílvia; Seufert, Lourtie, 2015, p. 82), faz-se sentir nas diferentes áreas da sua atividade, em que a investigação científica assume um papel relevante. Neste sentido adotamos a “Expansão da Investigação” como uma das secções a integrar no Capítulo em referência, que fazemos seguir da menção aos “Novos modelos de gestão das universidades” com a ênfase do RJIES, a alusão ao regime fundacional e ao ponto de situação inerente, para o que nos apoiamos nos Relatórios produzidos pelas instituições universitárias que optaram por esta natureza.

Constatamos que a garantia da qualidade das universidades públicas portuguesas, a autonomia, a que já nos referimos, e o financiamento são dimensões com intervenção intensa na atividade universitária, razão pela qual lhes dedicamos menção particular neste Capítulo. Da mesma forma consideramos a atividade dos profissionais académicos num contexto gestor, atendendo aos objetivos que delineamos, procurando o enquadramento teórico respetivo.

Depois da imersão nas referidas dimensões teóricas relacionadas com as universidades públicas portuguesas, enveredamos, no Capítulo IV, pelos modelos, conceções ou narrativas sobre a governação do ensino superior que nos são propostos por vários autores, detendo-nos com particular interesse nos sinais e sintomas que, de acordo com os autores, se manifestam no ensino superior característicos das narrativas *New Public Management*, *Network Governance* e *Neo Weberian*.

A caracterização das Universidades recetoras do nosso inquérito, com a especificação da sua natureza bem como da missão e visão definidas e a especificação de alguns indicadores, são matéria a que dedicamos o Capítulo V. O modelo de análise que definimos para a nossa investigação e a metodologia para o concretizar, que entendemos ser a apropriada em função dos meios e limitações existentes, constituem o Capítulo VI. A análise e discussão dos resultados através dos quais confirmamos ou infirmamos as hipóteses que formulamos constituem o Capítulo VII. O Capítulo VIII versa sobre as conclusões a que chegamos, procurando responder aos objetivos que definimos e, em última análise, à nossa questão central, não descurando a indicação de pistas para investigação na área científica em que nos inserimos.

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

II.1. Contexto

O processo de reforma da administração pública não é um fenómeno que tenha emergido nas últimas décadas. As transformações foram ocorrendo ao longo dos tempos, acompanhando a necessidade de estruturação e gestão das sociedades. Mozzicafreddo et al. (2011) defendem que este processo “acompanha a evolução do conjunto da sociedade e das suas instituições, como entidade com uma estrita relação com o Estado e com o modelo de Estado com o qual coexiste” (p. 5). Em consonância, Canotilho (2000) refere que “qualquer reforma da administração exige reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração” (p. 21). A reforma pressupõe o domínio e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo com vista à mutação das suas metas, estruturas e procedimentos, conducentes à sua melhoria e desenvolvimento (Araújo, 2000) e, de acordo com Mozzicafreddo (2001b), faz parte das políticas públicas, é um discurso e uma prática política sobre administração (p.10). Nas palavras do autor (p.30) a reforma da administração pública

é condicionada pelo contexto histórico, pela complexidade do social e pela orientação do poder político das sociedades, onde as escolhas coletivas e individuais dos cidadãos, em regime democrático, são de ter em conta para que tanto a reforma como a legitimidade dos seus objetivos e funções sejam reconhecidas pelos indivíduos que contribuem para o seu funcionamento.

Após a II Guerra Mundial, com a capitulação da maioria dos regimes autoritários na Europa, assiste-se, em diversos países, a uma forte intervenção estatal. A administração pública cresceu em todo o mundo acompanhando a expansão das funções do Estado (Silva, 2000) com reflexo, designadamente, no aumento do número de funcionários e das despesas públicas, com principal incidência nas despesas de saúde, educação e segurança social (Rocha, 2011, pp. 41-43). Imperava um otimismo generalizado plasmado numa forte confiança no Estado que era considerado o “principal instrumento para resolver os problemas sociais e assegurar o bem-estar geral dos cidadãos” (Araújo, 2007, p. 1).

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As virtualidades do modelo então vigente, Administração Profissional ou Burocracia Profissional, decorrem da sua eficiência, sustentada numa estrutura de autoridade de aplicabilidade universal. A Burocracia é estabelecida segundo o princípio da hierarquia, onde a autoridade é exercida e legitimada pelo respetivo posicionamento na hierarquia e pelo exercício de funções correspondentes. A avaliação e seleção dos funcionários são feitas em função da sua competência técnica, a par da exigência de exames, de concursos e de qualificações. Há uma separação clara entre os funcionários e os meios utilizados para o desempenho das suas funções. A estabilidade é garantida ao funcionário que integra a administração burocrática através de uma remuneração regular generalizadamente num emprego fixo, do acesso à ascensão na carreira baseada no tempo de serviço, mas também nas provas de capacidade para o exercício do cargo ocupado, segundo uma avaliação por aqueles que detêm a autoridade hierárquica. O trabalho desenvolvido pelos funcionários pressupõe uma especialização das tarefas e funções, cuja divisão, ao possibilitar a padronização de procedimentos, permite um aumento da produtividade. Para Weber, a autoridade racional é assente em instrumentos jurídicos, que permitem disciplinar os membros das organizações (Weber, 1964, pp. 170-178). A apoliticidade de que as organizações públicas são portadoras gera respeitabilidade e aumenta a legitimidade e aquiescência perante os cidadãos aumentando o seu peso político e capacidade de influenciar as decisões políticas (Rocha, 2011).

No entanto, foi no período entre 1960 e 1980 que se intensificaram as políticas de despesa nos países industrializados (Pitschas, 2007, p. 50) e, no final da década de setenta, a crise petrolífera desencadeou uma severa recessão que favoreceu as críticas à dimensão da despesa do Estado. Estas, aliadas à ideologia que despontava nos Estados Unidos, o *New Right*, seguida por Ronald Reagan, à internacionalização das economias e às pressões sobre os recursos públicos levaram à ponderação do cenário de falência do Estado Providência e resultaram num campo propício à criação de novos paradigmas da administração (Madureira e Rodrigues, 2006; Rocha, 2001). Mozzicafreddo e Gomes (2001) destacam a importância do contexto que introduz alguma explicação na ocorrência de reformas assente nas seguintes razões estruturais (p. 4):

- i) o peso das despesas do Estado, motivadas pelas políticas inscritas no modelo social das funções do Estado-Providência (...);

ii) a complexidade de funcionamento da administração pública, (...);

iii) a alteração das necessidades e exigências dos cidadãos, tanto pelo facto do aparecimento de novas expectativas como pelo facto da progressão dos seus direitos (...);

iv) a transformação da estrutura do Estado que acompanha as transformações na administração pública, tendo em vista a existência de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa e o objetivo de uma governação mais flexível e transparente.

II.2. Paradigmas de reforma

II.2.1. New Public Management

A conceção de um “menor protagonismo direto do Estado na atividade económica” sofreu uma aceleração significativa após a queda do Muro de Berlim proporcionador de um impulso que se verificou “decisivo na globalização das economias e dos mercados”, os quais, aliados ao desenvolvimento e intensificação da utilização das tecnologias de informação e de comunicação, foram propícios ao despontar de um paradigma decisivamente lançado com as vitórias do Partido Conservador no Reino Unido, com Margaret Thatcher, e do Partido Republicano nos Estados Unidos da América, com Ronald Reagan, os quais permitiram condições adequadas ao início de um movimento de retração do Estado, acompanhado de uma maior atenção às práticas do setor privado (Araújo, 2000).

Se durante várias décadas se assistiu a uma prática da Administração Pública “baseada nos princípios do modelo de organização weberiano” (Araújo, 2007, p.1), em que o foco da Ciência da Administração incidia sobre a *public administration*, com a fragilidade proporcionada pela crise económica verifica-se uma mudança passando a centralidade a situar-se na *public management*, (Carvalho, 2001; Bilhim, 2008), em que esta privilegia a adoção de modelos de gestão com princípios oriundos do setor empresarial (Bilhim, 2008, p. 45), gestão pública essa tida como garante da consecução dos objetivos “através do planeamento, organização, direção e controlo dos recursos humanos, físicos e financeiros da

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

organização de um modo eficiente e eficaz, como a solução eficaz para os problemas económicos e sociais que afetam a sociedade” (Carvalho, 2001, p.42).

Pollitt e Bouckaert (2000), Christensen e Lægreid (2005), Carvalho (2008b), entre outros, manifestam o entendimento de que este movimento reformista, desencadeado por precursores anglo-saxónicos e impulsionados pela OCDE, com especial incidência nos países ocidentais, mas também em alguns países em vias de desenvolvimento, com o patrocínio do FMI e do Banco Mundial, alcançou um impacto significativo na estrutura e funcionamento do setor público, devido às diferenças estruturais e às tradições históricas e culturais existentes.

Com a Nova Gestão Pública, independentemente do tamanho, da natureza ou da abordagem da reforma utilizada pelos diferentes Estados, seguiu-se um modelo de gestão orientado para uma cultura de desempenho e um setor público menos centralizado, caracterizado por uma redobrada importância imputada ao controlo e à responsabilização, pautado por uma maior competição e uma maior aplicação das tecnologias de informação. A ideia de que a Administração Profissional, com que o movimento gestor pretende romper³, sofre de grande ineficácia na sua capacidade de resposta, tanto no que se refere aos objetivos políticos como aos interesses dos cidadãos fez despontar uma ânsia de mudança que se reflete quer a nível institucional, através da introdução de mecanismos e princípios da gestão privada, como atrás referido, quer no que respeita ao comportamento dos membros da organização, visando a melhoria da produtividade dos serviços, correspondendo esta melhoria a uma meta que pressupõe uma avaliação completa e adequada do desempenho mediante critérios objetivos. Rocha (2001) menciona que, da influência do *managerialism* na Administração Pública, advieram princípios adotados na reforma administrativa dos finais dos anos 70 e dos anos 80, com destaque para (p.129-132):

- i) a descentralização - implica uma redução dos níveis hierárquicos, com a possibilidade de iniciativa por parte dos níveis intermédios para prossecução dos objetivos;

³ “Muitas vezes, para que a sua tarefa seja facilitada, os que propalam novas ideias, nomeadamente os detêm o papel de “conversores, para não mencionar os políticos, consultores e académicos, criam um demónio, ou um chamado homem de palha. Na teoria da *public management*, o diabo é a Burocracia”. Frederickson, H. G., Smith, K. B., & Christopher, W. L. (2012). *The Public Administration – Theory Primer*. USA: Westview Press (pp. 14, 15).

ii) a desregulação - supõe a redução das regras e regulamentos a níveis mínimos, sendo os gestores a exercerem autoridade sobre os recursos, de acordo com as suas decisões, pelas quais são responsabilizados;

iii) a delegação - insiste que, definidos os objetivos, os responsáveis políticos devem abster-se de intervir na sua gestão e implementação.

Hood e Jackson (1991) sugerem que, em lugar da expressão “princípios” seja adotada a terminologia “doutrinas” quando referentes à Gestão Pública, porquanto consideram que aqueles são cientificamente verificáveis ao passo que as segundas são apenas percebidas e aceites. Com esta clarificação, e advogando que compreendidas como doutrinas a sua influência será mais reforçada tanto no debate como na introdução de políticas, os autores referem a existência de seis características replicáveis nestas doutrinas (pp. 117, 118):

i) são omnipresentes, encontram-se onde existirem organizações;

ii) baseiam-se em dados não verificados ou pouco objetivos, carecendo muitas vezes de fundamentação;

iii) não demonstram objetivamente que existe uma superioridade científica sobre as ideias vigentes;

iv) são muitas vezes contraditórias;

v) são instáveis, vão sofrendo alterações consoante as modas;

vi) tendem a apresentar ideias antigas com uma nova roupagem.

O seu aparecimento está relacionado com o que Hood (1991) designa de “quatro megatendências administrativas” ” (p. 3):

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- i) abrandamento ou reversão do crescimento do setor administrativo em termos de despesa pública e de número de funcionários;
- ii) tendência para a privatização e quase-privatização e um afastamento das organizações governamentais, com uma ênfase renovada na subsidiariedade da provisão de serviços;
- iii) desenvolvimento da automação, essencialmente das tecnologias de informação, na produção e distribuição dos serviços públicos;
- iv) desenvolvimento de uma “agenda internacional cada vez mais centrada nos aspetos gerais da administração pública na conceção de políticas, bem como nos estilos de gestão e na cooperação intergovernamental”

Como refere Secchi (2009), os novos paradigmas firmam novos discursos e práticas usando-os como forma de comparação das organizações públicas em todas as esferas de governo.

O *New Public Management* (NPM), na sua narrativa e prática, baseia-se, como elemento fundador, de acordo com Bilhim e Neves (2005) na privatização tida como o mecanismo adequado para instituir eficiência, eficácia e qualidade na prestação de serviços públicos, com base na convicção de que as práticas privadas são mais qualificadas e precisas do que as desenvolvidas no âmbito da esfera pública, colocando a tónica na introdução de mecanismos de mercado nas organizações de serviço público.

O NPM alimenta-se de várias teorias (Araújo, 2004; Araújo, 2007; Osborne, 2010). Esta abordagem socorre-se de um dos principais fundamentos da Administração Científica que considera a gestão como a solução para os problemas da ineficiência e a sobreleva em relação ao conhecimento técnico e profissional, em que os Administradores devem dispor de poder discricionário. Por outro lado, recorreu ao racionalismo da teoria económica que salienta a primazia da privatização e da introdução de mecanismos de mercado (Araújo, 2007). Alguns autores utilizam o conceito – NPM – como sinónimo de *managerialism*, neomanagerialismo ou Administração Pública Gerencial (Secchi, 2009). Segundo Kogan (2004), a gestão

(*management*) “inclui definição de objetivos e a atribuição dos recursos e meios de trabalho para a sua persecução” ao passo que o *managerialism* corresponde a uma situação em que “a gestão se torna um meio em si mesmo, deslocando os valores e objetivos fundamentais” da instituição (pp. 2-10). O modelo, apresentado como de caráter normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009) é visto por Carvalho (2013) como “uma corrente que defende a transformação do papel do estado na sociedade e o redesenho do seu aparelho administrativo, quer ao nível estrutural, quer na ação” (p. 132).

O NPM tem como ideias principais a aproximação dos princípios da gestão privada à gestão pública, colocando maior ênfase nos resultados do que nos processos (Hood, 1995). Carvalho (2008b, p. 6; 2013, pp. 139, 140) aponta as diferentes medidas encontradas no NPM, destacando:

- Avaliação do desempenho assente na quantificação dos indicadores de *performance* (KPI), num esforço de monitorização do desempenho decorrente das práticas de gestão;
- Ênfase no controlo dos resultados e não tanto nos *inputs*, processos e procedimentos;
- Promoção de mecanismos incentivadores da competição na provisão de bens e serviços;
- Recurso à contratualização em detrimento das relações hierárquicas clássicas;
- Desagregação e achatamento das organizações (*Downsizing*) e descentralização de funções;
- Reforço das competências de gestão e da autonomia dos dirigentes dos organismos públicos;

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Prestação de serviços orientada para a satisfação das necessidades e expectativas do destinatário tido como “cliente”;
- Adoção de um quadro jurídico propício à aproximação dos sistemas de gestão do setor público dos sistemas vigentes no setor privado;
- Mudança de valores, dando primazia à economia, eficácia e eficiência, em prejuízo da equidade e da universalidade;
- Abertura à criação de redes colaborativas com o setor privado e com o terceiro setor, diluindo fronteiras entre público e privado.

Para Secchi (2009) o conjunto de preceitos operacionais do *managerialism* expressa-se por (p. 355):

- i)* fragmentação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos;
- ii)* competição entre organizações públicas e organizações privadas;
- iii)* uso de práticas de gestão provenientes da administração privada;
- iv)* atenção à disciplina e comedimento;
- v)* administradores empreendedores com capacidade de decisão;
- vi)* avaliação de desempenho;
- vii)* avaliação centrada nos resultados (*outputs*).

O NPM baseia-se na convicção da superioridade dos mecanismos de mercado, competição e interesses individuais (Giauque, 2003), em que o cidadão passa a ser visto como utente ou cliente, consumidores dos serviços públicos (Mozzicafreddo, 2001a).

Como anteriormente referimos, os processos de reforma da administração pública têm uma estreita ligação com o modelo de Estado no qual se desenvolvem, situação que é verificada na análise da divergência entre os princípios subjacentes à NPM e à Administração Profissional ou Burocrática que aquela filosofia tem a pretensão de substituir.

O modelo tem uma pretensão à universalidade que Hood (1991) questiona e que outros autores, como Pollitt e Bouckaert (2000, 2002), Pollitt (2003, 2007), Bilhim (2008) rebatem porquanto, essencialmente no Estados da Europa Continental é verificável que os países adaptam os pressupostos do modelo ao seu contexto político-administrativo⁴.

Nesta reflexão Pollitt (2007) assume que este é um fenómeno passível de ser analisado em dois níveis: o primeiro, de nível macro, considera o NPM como uma teoria, ou doutrina, que defende poderem ser introduzidas melhorias no setor público através da importação de conceitos, técnicas, práticas e valores do setor privado; o segundo, corresponde à especificação de práticas oriundas do setor privado, referindo ser como que consensual que as ideias inerentes à NPM para além de serem materializadas de forma diferente pelos diversos países vão sendo adaptadas até mesmo por diferentes setores (p. 110).

Apesar das organizações internacionais atrás referidas – OCDE, FMI e Banco Mundial – terem desempenhado um papel de realce na disseminação dos cânones emergentes “arrumados sob o chapéu do *New Public Management* (NPM), usando-os como cartilha para a prossecução de metas como a diminuição da despesa pública, a eficiência, a qualidade e a *accountability*” (Carvalho, 2008, p. 5), é verificada a existência de diferenças fundamentais entre a tendência internacional da administração pública para imitar o estilo de gestão das organizações do setor privado, por um lado, e do conceito de modernização alemão e dos Estados da Europa Continental, por outro lado: “no modelo anglo-americano de reestruturação das organizações públicas, a gestão ‘empresarial’ continua a ser predominante e estreitamente ligada com a convicção de que o estudo da administração deve partir de uma

⁴ A ambiguidade do NPM fá-la comparar com o camaleão que conforma a sua aparência com o contexto em que está inserido. Pollitt, Christopher; Thiel, Sandra Van; Homburg, Vincent (2007). *New Public Management in Europe - Adaptation and Alternatives*. Palgrave Macmillan UK.

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

base de gestão e não dos fundamentos do direito” (p. 58), enquanto nos países da Europa continental, a gestão obediente a regras e a uma hierarquia continua a ser um elemento essencial das ações públicas, em que o controlo do sistema é assegurado através da sua ligação à lei, significando a gestão administrativa uma gestão para o bem público e comum, tal como salientado por Pitschas (2007, pp. 60, 61). No mesmo contexto, Pollitt et al. (2002) indicam que à medida que a introdução de reformas nestes sentidos se ia operacionalizando e deixando a descoberto consequentes alterações nos “padrões de responsabilidade de diferentes atores políticos e administrativos, vários países iniciaram a pesquisa de novos mecanismos de *accountability*⁵ e outros sentiram-se obrigados a reconsiderar a questão da melhoria dos padrões da vida pública” (p.15).

Peters (1997) examina a disseminação de mecanismos específicos destinados a melhorar a gestão pública entre alguns países da Europa ocidental, tendo considerado a existência de treze tipos de reformas, baseadas no mercado, na participação e na desregulação Tabela 1

Sustentando que sendo o tamanho do défice público uma das mais importantes características contextuais dos governos contemporâneos, “a capacidade para controlar esse défice tornou-se num padrão pelo qual se julga o desempenho de um governo, tanto interna como internacionalmente” (Peters, 1997, p. 77).

Leroy (1999), por seu lado, identifica duas fases de reforma: a primeira, nos países anglo-saxónicos, partindo inicialmente da preocupação de fazer frente ao desequilíbrio das finanças públicas segundo a noção do aumento da eficiência, “fazer mais com menos”, aquela foi sendo seguida pela introdução do cuidado com a qualidade das atividades públicas; a segunda refere-se às alterações na Europa continental, onde a prioridade da ação recaiu sobre a qualidade não havendo grande preocupação inicial com outros fatores, a não ser mais recentemente, sob a pressão dos critérios de Maastricht, com a questão do desequilíbrio orçamental (p. 28).

⁵ “Accountability é um termo de difícil tradução para o português. Literalmente accountability significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). A Accountability pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controlo.” Secchi, L. (março/abril de 2009). Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, pp. 347-369 (p. 354).

A adoção de técnicas de gestão nascidas no setor privado no setor público teve a consequência de enfatizar as semelhanças de gestão, onde os propósitos e decorrências de um Estado Direito não obrigava a olhar para as especificidades. Contudo, não deixou de também exaltar estas últimas.

Tabela 1- Tipos de reforma

REFORMAS DE MERCADO	
Modelo de Agenciamento	Separação entre a política e a administração, através da criação de agências quase-autônomas
Pagamento por Desempenho	Pagamento individualizado com base no desempenho
Mercados Internos	Separação dos compradores dos provedores, dentro do setor público, para criação de quase-mercados
Contratos de Desempenho	Estabelecer metas de desempenho para funcionários públicos, especialmente altos executivos, em vez da tradicional dependência hierárquica
Contabilidade	Mudança na contabilidade de caixa para contabilidade do exercício, ressaltando a importância do capital social e os custos dos compromissos assumidos
Revisão do Programa (Plano)	Análise sistemática dos custos e benefícios dos Planos individuais
“One- Stop Shops”	Coordenação de planos para eliminar a duplicação de regulamentação
PARTICIPAÇÃO	
Gestão da Qualidade	Implementação de princípios e normas de qualidade
Descentralização	Atribuição das responsabilidades do governo central para o governo regional ou local
Carta do Cidadão	Declaração dos direitos dos cidadãos/ os cidadãos consumidores têm expectativas acerca dos níveis de qualidade dos serviços prestados pelos serviços públicos
DESREGULAÇÃO	
Orçamento total (em massa)	Alteração das regras orçamentais de forma a permitir que as Agências possam ter decisões próprias, independentes, de como executar o orçamento
Desregulamentação das compras	Permite que as organizações tomem decisões individuais sobre as aquisições
Desregulamentação relativa a Pessoal	Desregulamentação do controlo sobre contratação, promoção, despedimento

Fonte: Peters, B. Guy, (1997), *Policy Transfers Between Governments; The Case of Administrative Reforms*.

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As organizações públicas, sujeitas ao controlo do poder político, ao inverso das privadas que são sujeitas ao controlo económico, enfrentam múltiplas fontes de autoridade potencialmente conflitantes. Bozeman (1987), defende que o controlo político é a essência do que deve ser entendido como público.

Outro domínio que importa analisar é o da relação entre o setor público e privado e respetivo ambiente organizacional, prestando especial atenção a circunstâncias externas que influenciam as organizações públicas, cujas apreciações se fundamentam nas premissas constantes da Tabela 2 - Características do ambiente organizacional das organizações públicas e das organizações privadas. Quanto aos objetivos organizacionais, tem sido defendido que os órgãos públicos têm fins distintos dos do setor privado, como a equidade e a *accountability*, que “derivam da propriedade comum das organizações públicas e da tentativa de direcionar o seu comportamento para atingir fins coletivos” (Boyne, 2002, p.100). A ambiguidade na formulação das políticas, consequência da tentativa de agregação do apoio dos diversos grupos, torna os objetivos das organizações públicas mais vagos porque os propósitos organizacionais são impostos pelo poder político e não selecionados pelo gestor, como acontece nas organizações privadas. Aquela ambiguidade, determinante para a distinção entre a gestão estratégica pública e privada, traz como consequência a incerteza das metas de desempenho e a consequente possibilidade de tornar as técnicas do setor privado inapropriadas para os gestores públicos. Outra dimensão é a do caráter público das estruturas organizacionais, insistentemente qualificadas de mais burocráticas. É apontada às organizações públicas a existência de procedimentos mais formais para a tomada de decisão, com uma menor flexibilidade e uma maior aversão ao risco do que as organizações privadas. A existência de um maior grau de formalidade é considerada como uma obsessão patológica desnecessária com regras e processos, em lugar de resultados. Porém, na estrutura organizacional pública verifica-se que há uma menor liberdade dos gestores para reagirem em face das circunstâncias que se lhes deparam, dado terem que avocar os custos da hierarquia e o poder regulamentar, por exemplo, sem o benefício de poderem gerir livremente os seus subordinados.

Na abordagem sobre a gestão de valores, no domínio público, é assumido que a principal diferença entre as organizações públicas e privadas está relacionada com as atitudes e

pretensões dos seus funcionários face à vida em geral e ao trabalho em particular, o que tem a ver com um conjunto de valores caracterizado como um *ethos*⁶.

Tabela 2 - Características do ambiente organizacional das organizações públicas e das organizações privadas

AMBIENTE ORGANIZACIONAL	
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	ORGANIZAÇÕES PRIVADAS
Complexidade: variedade de partes interessadas; o governo opera através de organizações interdependentes; exigências dos vários grupos externos suscetíveis de serem conflitantes	Complexidade: operam através de organizações independentes que perseguem os seus próprios objetivos
Permeabilidade: sistemas abertos facilmente influenciados por eventos externos que deve ser protegida e promovida para garantia da existência de serviços adequados às necessidades públicas	Permeabilidade: os executivos do setor privado não têm que observar as exigências dos eleitores para a formulação das suas políticas
Estabilidade: restrições e mudanças constantes na política; pressão permanente, decorrente dos curtos ciclos políticos	Estabilidade: beneficiam de estabilidade continuada
Pressões Competitivas: As organizações públicas devem cooperar com outras organizações e não competir, dado que aos olhos dos cidadãos/clientes será uma duplicação indesejável	Pressões Competitivas: Competição permanente, numa lógica de mercado

Fonte: Boyne. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* 39, 39, pp. 97-122

Acredita-se que os trabalhadores dos serviços públicos são menos materialistas do que os trabalhadores do setor privado, razão pela qual as promessas de pagamento de prémios de desempenho não são o principal motor para o aumento do empenho pessoal ou melhoria do desempenho profissional. Outra das características apontadas aos gestores públicos é a sua preocupação na promoção do interesse público, em contraste com a preocupação das empresas privadas de atender ao requerido pelos seus clientes individuais (Boyne, 2002).

⁶ Ethos, o mesmo que etos: conjunto de características ou valores de determinado grupo ou movimento. In Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/etos> [consultado em 12-10-2017].

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pitschas (2007) considera ser patente a existência de diferenças fundamentais entre a atual tendência internacional da administração pública para imitar o estilo de gestão das organizações do setor privado, por um lado, e do conceito de modernização alemão e dos Estados da Europa Continental, por outro lado. Também Pollitt (2007) vem chamar a atenção para o facto de a aplicação do NPM ter produzido resultados diferentes consoante os países. Refere que os governos, “deliberadamente ou por omissão”, não têm conseguido estabelecer uma sistematização da avaliação das reformas. Observa, por outro lado, que a experiência tem demonstrado que o NPM pode ter efeitos “muito negativos quando aplicada em situações em que os serviços públicos são muito politizados e pouco profissionalizados, onde a ética não é um valor reconhecido, os orçamentos são instáveis e a prestação de contas é diminuta” (p. 113).

Críticas ao NPM

Metcalf e Richards (1991), bem como Osborne (2010) referem que a verificação de que a incidência do foco é essencialmente no domínio intraorganizacional, em contextos diversificados, e da insistência na aplicação de técnicas do setor privado, elas próprias muitas vezes desatualizadas, na implementação das políticas públicas, apesar da evidência da sua inaplicabilidade (Metcalf e Richards, 1991; Osborne, 2010). As críticas apontadas à importação de técnicas e instrumentos da gestão privada para o domínio do setor público fundamentam-se, em parte significativa, nas diferenças entre as organizações públicas e privadas que condicionam a sua transferência para o setor público (Boyne, 2002, p. 97).

As premissas em que o NPM está alicerçada foram tema de pesquisa que Meier e O'Tool (2009) desenvolveram para verificarem a sua aplicação, cujas conclusões são apresentadas em *The Proverbs of New Public Management: Lessons from an Evidence-Based Research Agenda*, (pp. 8-17). Sustentados nos provérbios considerados pelos autores e na síntese que Frederickson, Smith e Christopher (2012) produziram sobre a conclusão da análise atrás referida (pp. 116, 117), indicamos a correspondência encontrada através da Tabela 3.

No quadro das inconsistências é de referir, igualmente, que o modelo do NPM, que promete reduzir a burocracia, potencia o crescimento dos processos burocráticos nas unidades administrativas descentralizadas.

Tabela 3 - Resultado da pesquisa sobre a efetividade das doutrinas do NPM (Provérbios de Meier e O'Tool)

	PROVÉRBIOS	RESULTADO DA INVESTIGAÇÃO
1	A Contratação externa melhora a eficiência e o desempenho.	A contratação externa geralmente não é feita por razões de desempenho e eficiência, mas sim para evitar problemas.
2	As melhores organizações são magras: livram-se das camadas hierárquicas e ajustam a burocracia.	As organizações “sem gorduras” e “achatadas” são vulneráveis ao <i>stress</i> externo, como cortes no orçamento ou outras emergências.
3	A boa gestão a todos beneficia.	A boa gestão não é necessariamente boa para todos. As consequências distributivas da gestão podem afetar algumas clientelas mais do que outras. Quando a equidade é preocupação, isto torna-se preocupante.
4	As organizações precisam ser flexíveis e capazes de mudar.	As organizações estáveis conseguem funcionar bem e adaptar-se às mudanças da envolvente, e a flexibilidade da gestão não é necessariamente uma componente da mudança.
5	As organizações estão à mercê dos seus ambientes; Alternativamente, as organizações devem adaptar-se aos seus ambientes de forma previsível.	As organizações não estão à mercê da respetiva envolvente política. As decisões no sentido de funcionar em rede são escolhas, não consequência da envolvente. Acresce que as organizações nem sequer precisam de estar em sintonia com a envolvente; o funcionamento em rede pode ser eficaz em ambiente hierárquico, e a hierarquia pode ser útil num ambiente que funcione em rede.
6	Os prospetores (gestores voltados para a mudança) são mais eficazes do que os conservadores; a eficácia da prospeção depende de recursos.	Os gestores voltados para a mudança não são necessariamente melhores que os gestores conservadores. A gestão voltada para a mudança só funciona bem quando a envolvente política é estável. Quando a envolvente política é pouco estável, é mais eficaz uma abordagem mais conservadora.
7	Quando a política é disfuncional, assim será Gestão.	Uma gestão qualificada consegue superar algumas das falhas dos atores políticos. Quando as instituições políticas não representam os cidadãos, as entidades que têm gestores qualificados conseguem, ainda assim, ter êxito.
8	Um bom gestor pode fazer toda a diferença.	Os bons gestores não conseguem fazer toda a diferença, apenas alguma diferença. Eles não conseguem fazer tudo. E não obstante a boa gestão ser importante, a verdade é que ela não consegue ser o remédio para os males económicos e sociais
9	A boa gestão é padronizada.	Não há necessariamente um padrão a seguir com vista a uma boa gestão. Os bons gestores têm em atenção as respetivas capacidades e as necessidades das suas organizações, tomando então as decisões quanto ao que fazer.
10	Os gestores devem escolher entre objetivos concorrentes.	Os bons gestores não têm necessariamente de escolher entre objetivos concorrentes entre si. Aproveitam os efeitos colaterais positivos e usam a formação e os incentivos para, ao mesmo tempo, atingir metas normalmente alcançadas através de compromissos.

Fonte: Meier, e O'Tool, (2009 pp. 116, 117).

Aponta-se ainda a incongruência verificada entre a intenção de melhorar o desempenho e a determinação da redução das despesas, que afeta, em muitos serviços, o pretendido aumento do controlo e da qualidade. Outro dos problemas prende-se com a procura de uma maior flexibilidade com a aplicação do modelo que se confronta com a questão de os cidadãos,

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

vistos como “clientes”, não confiarem suficientemente na sua eficiência (Pitschas, 2007, pp. 57, 58) e pelo facto de a utilização do conceito de cliente, em lugar de cidadão, colocar o indivíduo numa posição de relação de mercado e não como o de membro de uma comunidade (Araújo., 2007, p. 7).

Peters (2017) frisa também que uma das desvantagens que vem sendo apontadas ao NPM é o facto de nas organizações públicas, as medidas de reforma preconizadas pelo NPM se mostrarem incompatíveis com o *ethos* subjacente ao sistema (p. 610), que é uma das características arraigadas na Administração Profissional. Com uma visão não só sobre os problemas levantados pela introdução *tout cour* de medidas no NPM, mas considerando também as virtudes, o autor refere o interesse de se ver serem retomadas algumas das linhas da Administração Tradicional, designadamente a estrutura hierárquica, o melhor uso dos recursos humanos e a preservação da sua integridade, com a inclusão de algumas das ideias propostas pelo NPM, previamente reconstruídas no sentido de lhes ser conferida base legal formal.

No âmbito da interrogação sobre se a estruturação da administração pública é minimamente comparável à de uma empresa do setor privado, enfatiza-se o facto de as organizações públicas não poderem ultrapassar os limites do “Estado de direito”, uma vez que, neste âmbito, “o ‘sistema jurídico’ tem precedência sobre o ‘sistema baseado nos fins’” (Pitschas, 2007, p. 57).

Gestão por Objetivos (GO)

Impõe-se, a propósito do NPM, uma breve menção à Gestão por Objetivos (GO), dada a sua influência nas práticas advogadas por esta doutrina.

Bilhim (2000b) considera-a como uma “filosofia e técnica de gestão” (p. 36), orientadora da gestão no sentido dos fins definidos, definição completada por Rocha (2000a) que adita àquela orientação o prejuízo do direcionamento no sentido dos processos e atividades (p. 47). Esta ferramenta, atribuída a Peter Ducker⁷, funda-se na ideia de que todos na organização, a nível global e individual, devem dirigir os seus esforços, no âmbito do desempenho das suas

⁷ Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper & Row.

funções, no sentido de alcançarem os objetivos previamente definidos (Bilhim, 2000; Berkley et al., 2000).

Importa salientar que a “GO está integrada na Teoria das Organizações, na abordagem de obtenção de metas” (Bilhim, 2000, pp. 36, 37). A gestão das metas preconizadas e a sua progressiva análise impôs a introdução de novos processos de controlo através da construção de indicadores de medida (KPI) para a eficiência, eficácia, economia, ética e qualidade (Bilhim, 2007, p. 7).

Apesar de os objetivos organizacionais serem definidos pelo topo da pirâmide hierárquica, a GO pressupõe um processo participado, em cascata, em que a definição dos objetivos da organização é a base de negociação dos objetivos departamentais, num processo que se replica nos níveis inferiores até à definição dos objetivos individuais. Na definição dos objetivos devem ter-se em atenção os seguintes requisitos (Bilhim, 2000, pp. 38, 39):

- Devem ser claros e específicos;
- Têm que ser realistas;
- Devem ser suscetíveis de serem medidos e controlados;
- Devem ser calendarizados e priorizados.

Não obstante a importância desta filosofia, fundamentalmente pelo dinamismo que introduz no “apelo à mudança” (Bilhim, 2000, p. 40) e pela sua relevância como técnica de avaliação do desempenho e de Gestão dos Resultados (Rocha, 2000a, pp. 49, 52), a adoção da GO pela administração pública não está isenta de problemas. Enfatiza-se, neste contexto, o facto de a administração pública não poder ser vista como se de setor privado se trate. Mais uma vez, vêm à liça as especificidades daquela que opera em contexto político, com fins intangíveis, dificilmente mensuráveis, situações que, não obstaculizando a adoção da GO, exigem processos de adaptabilidade e não a sua implementação através de puro mimetismo (Bilhim, 2000, pp. 32, 33; Rocha, 2000a, pp. 51-53). Carvalho (2000) salienta como a aplicação da GO “pode ser enviesada no teatro real das operações” (p. 62) ainda que a definição dos objetivos seja clara e especificada, considerando que, por um lado, para além dos propósitos

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

organizacionais acordados, as pessoas têm traçados os seus fins individuais e, por outro lado, a tendência para a fuga ao controlo externo propicia a adulteração dos indicadores para agradar a quem fiscaliza.

Gestão da (para a) qualidade

A componente gestonária de que os programas de reforma ou de modernização estão imbuídos prevê que a administração “paute a sua atividade pelos objetivos definidos pelos políticos e que promova um sentido mais agudo de serviço ao utente/cliente, ou seja, da produção de um bem ou serviço que satisfaça as necessidades do mesmo” (Carvalho, 2000, p. 59), orientação esta que, segundo Rosa (2003, p. 144) é enfatizada na ótica da qualidade (p. 144) e pressupõe adoção de sistemas de gestão de qualidade.

Independentemente das características assumidas pelas reformas em função do contexto em que são empreendidas há um conjunto de fatores que lhes são comuns: a atenção focada no “cliente”, a preocupação voltada para os resultados, a prestação de contas (*accountability*), a eficiência, a utilização novas tecnologias (Hood, 1995a) e a alteração de uma estrutura hierárquica para uma estrutura de trabalho em rede, que resultou em importantes alterações na governação, verificando-se uma transferência da responsabilidade da implementação das políticas dos políticos para os gestores e, com ela, a natureza do controlo e da avaliação dos serviços públicos (Araújo, 1998, p. 2). Importa referir que a perspetiva sobre o que é a qualidade e o seu objeto têm vindo a evoluir ao longo dos tempos, partindo de uma preocupação focada nos atributos do produto para, num contexto de reforma da administração pública, fazer incidir a centralidade no cliente e, posteriormente, também nas partes interessadas (Rosa, 2003). A definição de “qualidade” assume características subjetivas do definidor. Não obstante, a expressão está sempre associada ao provimento de produtos ou serviços que respondam às necessidades e expectativas dos clientes/cidadãos, num quadro de otimização dos recursos da organização, sob o cumprimento dos requisitos legais e sempre com a preocupação de melhoria contínua (Sá, Sampaio, & Rosa, 2011). A qualidade, na visão de Gomes (2004), é algo que contribui para a satisfação das necessidades organizacionais e individuais e que corresponde ou supera as expectativas criadas sobre o produto ou serviço. Ancorado numa análise dos principais fatores salientados por diversos estudiosos do tema, o autor realça os elementos que designa de “pilares da Teoria da Qualidade – envolvimento da gestão de topo, envolvimento e autonomia dos colaboradores, gestão baseada em métricas e

factos, utilização de ferramentas estatísticas para controlo da variabilidade e ênfase no cliente” – (Gomes, 2004, p.17).

Rocha (2000a) refere que a especificidade da administração pública aliada à identificação da qualidade como satisfação dos clientes pode resultar num aumento de custos que a reforma combate. O autor considera, no entanto, que esta questão fica esbatida pela solução encontrada pelos reformadores da administração pública, através da “adoção de um conceito de qualidade adicional à da satisfação dos clientes, em que a qualidade é definida como conformação a uma dada especificação (pp. 51, 52). A este propósito, tendo como base a preocupação da promoção da melhoria da qualidade nos produtos e serviços, a *International Federation of the National Standardizing Associations* (ISA) associada com a *United Nations Standards Coordinating Committee* (UNSCC) criaram a *International Organization for Standardization* (ISO) a qual concebeu um “conjunto de normas internacionais respeitantes às diretrizes a observar na definição e implementação de sistemas de garantia da qualidade⁸ nas organizações”, sustentados em princípios da Gestão da Qualidade, por si considerados, os quais “devem ser utilizados pela gestão de topo das organizações para guiar os seus esforços de melhoria do desempenho” (Rosa M. J., 2003, pp. 148, 149). Desenvolvemos este tema, em capítulos subsequentes, visto no âmbito da reforma da administração pública portuguesa e também no que se refere ao ensino superior.

II.2.2. Governance

A definição de *Governance* não é isenta de ambiguidades considerando as diferentes conceções que a expressão assume. Secchi (2009) adota a ideia de *Governance* derivada das ciências políticas e administração pública, como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.

Com o surgimento de novas formas de gestão e de governo do setor público, vêm sendo enfatizadas a colaboração em rede e a formulação de acordos. O conceito de “rede” não só acolhe muitos adeptos, como conceção analítica com sentido num mundo de interações

⁸ De acordo Pires (2000) um sistema de gestão de qualidade é um conjunto de procedimentos organizacionais capazes de transmitir a máxima confiança de que a qualidade desejada está sendo alcançada ao menor custo (p. 124), noção intrinsecamente relacionada com a de otimização dos serviços. Aliada a esta, encontra-se a necessidade da promoção de acompanhamento e de avaliação nos diferentes níveis da organização. Pires, A. R. (2000). *A Qualidade em Serviços Públicos. Reformar a Administração Pública: Um Imperativo* (pp. 119-125). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

complexas em torno da política, mas também como um tema para pensar, elaborar e propor alternativas às formas de gestão dessas interações. Alguns autores, na procura do melhor modelo, veem a *Governance* em rede, numa lógica de “Governança Colaborativa” como o modelo dominante de gestão do setor público na era pós-NPM (Alford e Hughes, 2008).

No processo de globalização, num contexto em que os Estados têm que atender a problemas complexos num espaço que ultrapassa as fronteiras da sua soberania, os níveis de interdependência entre os Estados e as entidades supraestaduais e entre o setor público e o setor privado encontram-se em crescimento contínuo e verifica-se uma cada vez maior dependência dos governos dos atores sociais (Klijn, 2012). O papel do Estado e a sua interação com a sociedade civil é sulcado no âmbito de uma mudança evolutiva (Bilhim, 2013, pp. 54-55), sendo progressivamente sublinhada a relevância do ambiente internacional e a cada vez menor capacidade apresentada pelos governos nacionais para isolar as suas economias e sociedades das pressões globais que se fazem sentir através da ação dos mercados de capitais internacionais e também de organizações supranacionais (Peters et al., 1998, p. 224; Secchi, 2009). Ensaia-se novas formas de “governança horizontal”, como as parcerias público-privadas, o envolvimento dos *stakeholders* e outras formas de participação dos cidadãos, como reforço da legitimidade democrática (Klijn, 2012, pp. 202, 206).

A *Governance*, tal como o NPM, também se apresenta como um movimento que se contrapõe ao modelo burocrático, conceção tradicional da administração pública (Peci et al., 2008). Se alguma ordenação é sugerida entre os modelos burocrático, o do NPM e do da *Governance*, tal assenta na tendência para que este último modelo, numa lógica de Governança Colaborativa, se destaque como o modelo dominante de gestão do setor público na era pós-NPM (Alford et al., 2008, p. 138) em resposta a algumas lacunas e disfunções existentes nos modelos precedentes (Peci et al., 2008, p. 2).

Cepiku (2013) refere que nos tempos atuais, mais propriamente nos últimos dez anos, no âmbito de debates sobre governação ou sobre novas ideias do NPM, o termo *Governance* tentou ganhar identidade própria, através dos entendimentos dos estudiosos da área, mas afigura-se ainda difícil obter um conceito que seja consensual. A autora apresenta como primeiro elemento distintivo do modelo de *public Governance* pública o reconhecimento de que é possuidor de um conceito mais amplo do que aquele que muitas vezes lhe é atribuído, o de “governo”, entendimento também aceite por Rhodes (2007). A autora faz a distinção entre os dois conceitos, que replicamos através da Tabela 4.

Klijn (2012) perfilha o entendimento de que *Governance* é um paradigma referente aos processos de interação que ocorrem dentro das redes e enumera as suas principais características (p. 6):

- i) Forte foco na dimensão interorganizacional de formulação de políticas e de prestação de serviços e interdependência das organizações na concretização dos objetivos políticos e na prestação dos serviços.
- ii) Tipo de direção horizontal baseado na cooperação entre os atores sociais.
- iii) Melhoria da qualidade e capacidade de inovação, tirando partido da informação dispersa e do conhecimento dos atores sociais a fim de melhorar a qualidade das políticas e dos serviços públicos.
- iv) Reforço da legitimidade das decisões através do envolvimento precoce dos atores sociais, partes interessadas e cidadãos.

Tabela 4 - Government versus Governance

	<i>GOVERNMENT</i>	<i>GOVERNANCE</i>
Definição	Tomada de decisão formal, cuja autoridade é legitimada por regras formais da instituição	Formal e informal exercício de autoridade, tendo como alvo a construção de consensos em decisões específicas
Atores	Um pequeno número de participantes, essencialmente do setor público	Um grande número de participantes, provenientes dos setores público e privado e da sociedade civil.
Focus	Estruturas organizacionais e instituições	Processos, políticas e resultados
Estruturas	Sistemas fechados, exercício de autoridade em territórios limitados; participação obrigatória. Hierarquia	Sistemas abertos, divisão funcional da autoridade, participação voluntária. Networks e Parcerias
Processo de tomada de decisão	Baixa consulta, sem cooperação e sem envolvimento na formulação e implementação de políticas	Ampla consulta, cooperação entre os atores na definição e implementação das políticas setoriais.
Instrumentos	Instrumentos definidos por instâncias superiores, essencialmente formais	Instrumentos frequentemente informais, criando condições e incentivos para a aceitação de decisões formais

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Modalidades de interação	Autoridade hierárquica, relações conflituais, comando e controlo sigiloso, prestação de serviços direta	Consulta e relações colaborativas, administração pública aberta e transparente, habilitando o seu papel
Decisões	Rígidas e específicas	Com base em critérios e princípios orientadores de decisões autónomas
Implicações externas das decisões	Efeitos compulsivos, proibições e obrigações	Inexistência de obrigatoriedade mas os incentivos e condições determinam o comportamento dos diferentes atores

Fonte: Cepiku (2013).

A ideia de que a *Governance* é vista como uma doutrina em crescendo na literatura europeia que pode ser caracterizada como “*Governance* sem governo” é-nos referida por Peters e Pierre (1998, p. 223) como forma de realçar a importância que as redes assumem no domínio das políticas públicas, bem como a importância das parcerias e mercados, essencialmente internacionais. Salientam que, em resultado do debate e argumentos aduzidos na Europa e nos Estados Unidos perpassava a ideia de que sob o domínio da *Governance* haveria uma perda de legitimidade por parte do Estado, avocada por atores privados sob o argumento de que os atores estatais são excessivamente burocráticos e dependentes e com o entendimento de que o setor privado, com ou sem fins lucrativos, é mais efetivo (p. 223-225). Há, no entanto, o entendimento de que o Estado não se mostra enfraquecido, antes transforma a sua ação, substituindo a capacidade de controlo direto por uma capacidade de influência de que os atores governamentais são incutidos para a promoção de contínuos processos de negociação, com os restantes membros das redes, não num processo de primazia, mas como pares com interdependência entre si, apesar de terem a possibilidade de estabelecer limites das redes e de continuar a financiar grande parte dos serviços (Rhodes, 2007, pp. 1245, 1246; Peters et al., 1998, pp. 225, 226).

Rhodes (2007) evidencia a necessidade de uma vivência voltada para o exterior por parte das organizações e explicita que estas são interdependentes no que se refere ao provimento e à permuta de recursos, salienta a existência de sistemas de influência considerados na tomada de decisão no seio das associações criadas e destaca que a interação dominante é enquadrada por um conjunto de regras do conhecimento dos atores envolvidos. Nesta base, salienta o papel potenciador de tais medidas na cooperação interorganizacional para a concretização dos fins a que se propõem e o facto de os próprios mecanismos de mercado, intrínsecos ao NPM serem, eles próprios, geradores de novas redes e propiciadores do aumento das associações de redes já existentes, com a incorporação de atores, para além do setor público, dos setores privado e voluntário (p. 1246, 1247). A adoção da perspetiva de *Governance* sobre os papéis

dos governos permite-lhes a utilização de uma série de formas de intervenção que, numa primeira apreciação, podem parecer menos seguras do que os instrumentos tradicionais, mas que, numa versão de rede constituída por atores do setor público e por intervenientes poderosos do setor privado, podem ser mais eficazes (Peters et al., 1998, pp. 225, 226).

São notórias algumas coincidências entre instrumentos utilizados pelo NPM e pela *Governance* mas, ainda que os mecanismos utilizados pelo NPM criem a base material para a proliferação de ferramentas de *Governance*, existem diferenças conceituais entre os dois movimentos (Peters et al., 1998; Peci et al., 2008; Cepiku, 2013). A *Governance* encontra a sua génese na cultura política do país onde se insere, enquanto o NPM não demonstra essa vulnerabilidade contextual e ideológica, pelo que é de prever que os intentos institucionais da *Governance* sejam diferentes, dependendo do contexto onde são aplicados. Após décadas em que as medidas de reforma foram concretizadas sob a orientação do racionalismo económico, a “preocupação com a eficiência está a ser substituída pela preocupação com a governação” (Araújo, 2007, p. 12).

O modelo em apreço incorpora os princípios orientadores que Denhardt e Denhardt (2000) denominam de *New Public Service*, movimento que, ao contrário do NPM que se edifica sobre conceitos essencialmente económicos, é fundamentado na ideia do interesse público e de administradores públicos ao serviço dos cidadãos e apoiado na cidadania democrática, na comunidade e sociedade civil e numa dimensão humanista do sistema organizacional.

As máximas prosseguidas, de acordo com os autores referidos são (pp. 549-559):

- Servir em vez de dirigir;
- O interesse público é o propósito, não o subproduto;
- Pensar estrategicamente, agir democraticamente;
- Servir cidadãos, não consumidores;
- Valorizar as pessoas, não somente a produtividade;

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo.

Denhardt et al. explicitam que o movimento que advogam é regido por ideias basilares em que é destacado o papel do serviço público na sua relação com o cidadão, considerado como o foco central da ação da administração pública. O servidor público encontra como linha mestra do seu papel não uma intervenção diretiva mas uma ação cooperante no sentido de ajudar a articulação dos cidadãos na procura da satisfação dos seus interesses coletivos, partilhando responsabilidades. Assim, o interesse público é entendido como o propósito, e não como subproduto, em que o foco da ação dos serviços públicos deve residir na construção de relações de confiança e de colaboração com e entre os cidadãos. O interesse público é o resultado de um diálogo sobre os valores coletivamente percebidos e não o somatório de interesses individuais. Mais do que atender aos mercados, os servidores públicos devem ter em atenção, para além do consagrado interesse dos cidadãos, a legislação estatutária e constitucional, os valores comunitários, as normas políticas e os padrões profissionais. Sublinha-se nesta visão que as organizações públicas e as redes nas quais operam serão melhor sucedidas se forem operadas através de processos colaborativos de liderança partilhada no respeito por todos os intervenientes e que a prossecução do interesse público terá maior sucesso se contar com cidadãos envolvidos através de contribuições significativas para a sociedade (2003, p. 9). A ênfase na distinção entre “cidadão” e “cliente” é encontrada através dos autores no axioma *Citizens First!*, cuja ideia é a de incentivar as pessoas a cumprir as suas responsabilidades de cidadãos para que os governos sejam sensíveis às suas vozes, não só em termos eleitorais, mas também na conceção e implementação das políticas públicas.

Note-se que o termo *cidadão* é, igualmente, defendido por Anne Marie Leroy na designação dos utilizadores dos serviços da administração, dado que pressupõe o seu envolvimento na conceção e concretização das políticas públicas (Leroy, 1999, p. 30). Importa, no contexto da administração pública, a destrição entre cliente - vocábulo adotado preferencialmente pelo NPM que, de acordo com Pollitt e Bouckaert (1995) pressupõe uma concentração de necessidades hierarquizadas, e respetiva satisfação, num contexto de oferta e procura de bens e serviços, com custos associados - e cidadão que, sendo cliente dos serviços públicos, é simultaneamente um indivíduo com direitos mas também com obrigações perante o Estado (Carvalho, 2001, p. 61). Os direitos que os cidadãos privilegiam na organização dos serviços

públicos não são a eficiência ou a eficácia mas antes a “justiça, a representatividade a participação e a igualdade de oportunidades” (Carvalho, 2001, p. 62).

Apoiamo-nos em Cepiku (2013), bem como em Peci et al. (2008) na procura de uma síntese do que são as distinções entre o NPM e a *Public Governance* patentes Tabela 5.

Com a implementação destas novas formas de gestão e de governo do setor público, que enfatizam a colaboração em rede e a formulação de acordos e à semelhança do que se verificou anteriormente, quer com o modelo de administração tradicional, quer com o NPM, em que as respetivas práticas se assumiram como benéficas ou nocivas, consoante as circunstâncias, também as formas emergentes da *Governance* apresentam vantagens e inconvenientes. As parcerias, por exemplo, têm potencial para fazer face aos problemas decorrentes de falta de concorrência ou dificuldade na monitorização e permite o envolvimento de fornecedores externos, mostrando ser uma alternativa adequada para a contratação externa de serviços em que o fornecedor pode proporcionar serviços a menor custo ou de melhor qualidade. No entanto, estes benefícios podem ser postos em causa se não houver confiança significativa entre as partes. O desenvolvimento da confiança é essencial no relacionamento colaborativo entre as organizações públicas e os fornecedores contratados mas, por vezes, é dificultada pelos requisitos de prestação de contas a que os trabalhadores públicos estão obrigados. Também a complexidade intragovernamental pode prejudicar o relacionamento entre os departamentos ou parceiros. Este tipo de problemas pode retardar a tomada de decisões, pode levar à inércia e a outras consequências que, consumindo recursos, não levam aos resultados idealizados (Alford et al., 2008, pp. 138-140).

Tabela 5 - New Public Management versus Public Governance

	<i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i>	<i>PUBLIC GOVERNANCE</i>
Perspetiva	Micro. O foco da pesquisa é sobre técnicas e instrumentos de gestão	São abordadas perspetivas micro, meso e macro. O foco é colocado na capacidade de dirigir redes sociais complexas
Foco principal dos esforços de modernização	Estruturas de provisão (prestação de serviços). Foco na gestão. Incentivos à eficiência, Centralidade no cliente. Especialização. Capacidade de eficiência operacional. Foco nos resultados (resultado concreto e	Acordos de governação. Foco nas políticas públicas. Incentivos à eficácia. Perspetiva geral, de todo o governo. Foco no cidadão Integração, coordenação (horizontal, vertical)

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

	tangível). Preocupação com o curto prazo. Agência de propósito único.	Macro eficiência / impacto-responsabilização
	Programas diferenciados	Foco nos resultados (consequência)
		Foco no longo prazo
		Ministério multipropósito
		Programas transversais
Relacionamentos externos à administração pública	Competição público-privada e público-pública	Parcerias público-públicas e público-privadas
	Fragmentação e desagregação do sistema da administração pública	
Relacionamentos internos à administração pública	Separação entre o nível político e administrativo	Uma interação mais realista e complexa entre políticos e administradores
Teorias de referência	Teorias de Gestão de Empresas	Teorias Políticas
	Literatura internacional	Principal literatura europeia
Desenvolvimento de novos instrumentos para controlo e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; <i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; <i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de stakeholders, especialmente, no cliente/cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, devido à maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controlo dos resultados ao invés do controlo dos <i>inputs</i> . Foco nos resultados e crítica ao controlo dos insumos.	Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, consequentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.

Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica agente-principal.	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planeamento, orçamento e transparência.
--	---	--

Fonte: Cepiku, D. (2013) e Peci et al (2008).

Com a implementação destas novas formas de gestão e de governo do setor público, que enfatizam a colaboração em rede e a formulação de acordos e à semelhança do que se verificou anteriormente, quer com o modelo de administração tradicional, quer com o NPM, em que as respetivas práticas se assumiram como benéficas ou nocivas, consoante as circunstâncias, também as formas emergentes da *Governance* apresentam vantagens e inconvenientes. As parcerias, por exemplo, têm potencial para fazer face aos problemas decorrentes de falta de concorrência ou dificuldade na monitorização e permite o envolvimento de fornecedores externos, mostrando ser uma alternativa adequada para a contratação externa de serviços em que o fornecedor pode proporcionar serviços a menor custo ou de melhor qualidade. No entanto, estes benefícios podem ser postos em causa se não houver confiança significativa entre as partes. O desenvolvimento da confiança é essencial no relacionamento colaborativo entre as organizações públicas e os fornecedores contratados mas, por vezes, é dificultada pelos requisitos de prestação de contas a que os trabalhadores públicos estão obrigados. Também a complexidade intragovernamental pode prejudicar o relacionamento entre os departamentos ou parceiros. Este tipo de problemas pode retardar a tomada de decisões, pode levar à inércia e a outras consequências que, consumindo recursos, não levam aos resultados idealizados (Alford et al., 2008, pp. 138-140).

II.2.3. Outras abordagens emergentes

Em face da constatação de que qualquer dos diferentes modelos apresenta respostas adequadas a determinadas situações mas que demonstra desvantagens noutras circunstâncias, Alford et al. (2008) advogam a consideração de fatores contingenciais, pretendendo demonstrar a possibilidade de, com uma mentalidade diferente aberta à adoção de possibilidades diferentes e mediante a situação concreta, encontrar o caminho adequado para a gestão do setor público, argumentando que “faz mais sentido ter a perspetiva de que diferentes circunstâncias exigem diferentes ferramentas de gestão... dependente da natureza da tarefa, do contexto e das tecnologias e recursos disponíveis” (p. 141).

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os autores consideram que a aplicabilidade da abordagem contingencial faz mais sentido ao nível do que designam por “programa”, entendido como o conjunto de recursos e de atividades dirigidos a um objetivo político específico, nível em que a ligação entre recursos e resultados é mais compreensível.

Por outro lado, uma abordagem contingencial implica a existência de projetos frequentes, utilizando diferentes ferramentas, e a direção para a obtenção de resultados intraorganizacionais e interorganizacionais desafia as formas tradicionais de gestão da organização como um todo devido à heterogeneidade que ocasiona. Também aos gestores são colocados novos desafios, dado serem responsáveis por resultados sem possuírem o controlo sobre todos os *inputs* necessários, que poderão encontrar-se sob a responsabilidade de outros gestores, obrigando-os, assim, a terem capacidade para gerir alguns recursos de forma direta e para influenciar indiretamente outros gestores, de forma a assegurar o alcance dos resultados esperados. (pp. 141-143).

Implica que os gestores façam julgamentos sensatos sobre a constituição do programa e sobre as ferramentas de gestão mais adequadas. Os responsáveis pelas agências governamentais deverão possuir capacidades para avaliarem o âmbito, os prazos, as pessoas e recursos a mobilizar em cada momento, tendo em vista os objetivos estratégicos da organização e, quando necessário, incentivar a aquisição de novas habilidades e conhecimentos, o que, por sua vez, implica a manutenção de capacidade de adaptação permanente.

II.3. Percorrendo a reforma da administração pública - O papel dos administradores/gestores públicos

Os papéis dos administradores públicos vão sofrendo alterações em função das medidas de modernização assumidas. Peters (2009) sugere, neste quadro de reforma, cinco papéis diferenciados atribuídos aos administradores públicos: burocrata, gestor, decisor político, negociador e democrata (Peters, 2009, pp. 10-16):

Burocrata

As reformas têm produzido uma série de melhorias na eficiência e eficácia do setor público. A abordagem numa lógica de mercado tem tido aceitação, houve lugar a autonomização de unidades institucionais e foi atribuída uma maior flexibilidade à ação dos gestores. A lógica

de voltar à adoção de alguns aspetos da burocracia no setor público, atribuindo ao administrador o papel de burocrata tem a ver com o facto de a previsibilidade, a ética, a neutralidade e a equidade continuarem a ser importantes para o setor público, na reafirmação da defesa do interesse público.

A criação ou recriação de formas burocráticas de governo assume especial interesse quer para os regimes transitórios dos países do terceiro mundo, quer para a consolidação das democracias dos países da Europa Central e Oriental.

Gestor

Um segundo papel para o administrador contemporâneo é o de gestor, considerando a importância assumida pela focalização da centralidade no aumento da capacidade de autonomia da gestão nas alterações ocorridas no setor público. O NPM, muitas vezes não assume o carácter de “público” mas é sem dúvida “gestão” e, nessa conformidade, o principal meio para aumentar a qualidade dos serviços prestado é aumentando a eficiência, diminuindo, consequentemente, os custos e, assim, ampliando a legitimidade do governo. Surgem, pois, novos papéis para o gestor, atingindo também os níveis mais baixos do setor público, a cujos funcionários é atribuído maior poder sobre as políticas que operacionalizam, o que torna o seu trabalho mais interessante e motivador e contribui para o aumento da qualidade dos serviços prestados. Esta ideia de *empoderamento*, embora tenha obtido sucesso, foi também geradora de problemas devido à falta de clarificação do papel de cada um dos atores a quem foi concedida a capacitação.

Decisor político

A reforma, no âmbito do NPM, tem vindo a expandir o papel do político e da política na organização e a aumentar a capacidade dos gestores para terem uma intervenção política, reduzindo o envolvimento dos políticos inexperientes. Os gestores tornam-se decisores políticos não eleitos, não deixando de deter a sua função de aconselhamento dos políticos, através do exercício de assessoria. O desenvolvimento de um papel político mais vigoroso dos gestores vem alterar o tipo de acordos que estes estabelecem com o poder político. Esta aptidão adquirida potencia as tentativas de controlo e de influência dos processos de seleção dos altos funcionários públicos por parte dos líderes políticos.

Negociador

A concretização das políticas públicas está cada vez mais entregue aos agentes de mercado, ligados ao setor público através de contratos e/ou parcerias, que envolvem progressivamente quase todas as atividades do setor público, incluindo, por isso questões complexas. Esta tendência para a utilização do mercado e parcerias é impulsionada politicamente. Porém a maior parte do trabalho inerente à negociação estabelecida com os fornecedores dos serviços é feita pelos funcionários públicos. São eles que detêm a experiência necessária porque também são quem detêm uma vivência duradoura na administração pública, ao invés dos políticos, cuja ação tem a duração dos ciclos políticos. A importância das negociações reside essencialmente na construção de relações fortes entre os prestadores de serviços e os funcionários públicos que supervisionam os contratos. Mas a negociação pública não se limita à gestão dos contratos com os intervenientes no mercado; estende-se também às redes sociais ativamente envolvidas na política e na administração, o que implica competência para o estabelecimento de relações formais e, sobretudo, informais, assentes numa base de confiança. Também neste âmbito o papel dos gestores públicos é mais importante do que o dos políticos na definição dessas relações com os atores sociais: as redes interagem, numa primeira abordagem, com os níveis intermédios da administração e, portanto o contacto é estabelecido com os funcionários antes que com os políticos. Por outro lado, a probabilidade de envolvimento de outros atores no processo de negociação é menor quando esta é concretizada pelos funcionários públicos do que fosse pelos políticos, e salvaguarda maior estabilidade e memória coletiva importante para os governos.

O papel de negociador dos administradores públicos é também importante pela oportunidade que proporciona de fazer salientar os valores do setor público e o controlo democrático em contraposição com os valores de mercado que se vão tornando prevaletentes em muitas áreas políticas.

Democrata

Embora possa parecer paradoxal atribuir o papel de democrata a um funcionário público, este papel emergente “reflete, em parte, o declínio da eficácia das formas tradicionais da democracia” (Peters, 2009, p. 15), dado que a natureza da participação política está a sofrer alterações. A preocupação dos cidadãos está agora mais centrada na eficiência dos serviços públicos e menos nas questões amplas de política pública, assistindo-se a uma reorientação da dimensão da legitimidade do setor público através da avaliação do seu desempenho. Na

generalidade, os governos começaram a enfatizar o seu papel como prestadores de serviços e não como instituições políticas preocupadas com o processo político em si. Esta forma de governo alterou a visão de “cidadão” para “consumidor” de serviços públicos. São os funcionários dos serviços públicos que estão em contacto direto com os cidadãos e são responsáveis pela qualidade dos serviços prestados, bem como pela forma de atendimento, que influencia a opinião que os cidadãos/consumidores/clientes fazem do seu governo. Para os cidadãos comuns o funcionário que o atende é o rosto do Estado, daí a importância da qualidade do atendimento para além da qualidade dos serviços. Refere o autor que a maioria dos estudos conclui pela boa qualidade do relacionamento estabelecido entre os trabalhadores do setor público e os cidadãos. Paradoxalmente, a opinião que é transmitida do setor público em geral é menos abonatória.

Araújo (2002) realça, ainda e para além da essencial capacidade de liderança do administrador público, o papel de mediador que a procura de soluções na busca de pontos comuns das partes envolvidas na questão exige, dado que este é um processo repleto de diferenças de opinião legítimas (pp. 33-34).

II.4. Reforma da Administração Pública em Portugal

Enquanto na maioria dos países europeus o Estado-Providência, ou de Bem-Estar Social, foi construído no rescaldo da II Guerra Mundial e tem estado em crise a partir do final dos anos 70, em Portugal o Estado-Providência teve início nos últimos anos do Estado Novo e foi estimulado a partir de 1974, com o aumento da adoção de políticas sociais, e consequente aumento da despesa e do número de funcionários públicos. Esta situação peculiar levou a que Portugal tenha sido considerado por alguns estudiosos como um estudo de caso dentro dos países do sul da Europa (Rocha e Araújo, 2007, pp.584-585). A construção do Estado de Bem-Estar Social aconteceu em coexistência com o modelo burocrático que marcava a administração pública. É num diálogo dissonante relativamente ao modelo da Administração Pública Portuguesa que o NPM se assume como solução perante as ineficiências da burocracia dominante e os principais traços da Administração durante as décadas anteriores (Mozzicafreddo et al., 2011, p. 17):

- Insuficiente organização do trabalho e limitados níveis de produção individual;

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Procedimentos complexos, linguagem administrativa codificada e atendimento indiferente ao utente;
- Sobreposição de organismos e tarefas e descoordenação das responsabilidades;
- Insuficiente liderança das chefias intermédias e superiores sobre os processos e sobre os recursos;
- Desadequada afetação e distribuição do pessoal no contexto geral, evidenciado pelo facto de parte significativa dos técnicos superiores fazerem trabalho administrativo e tarefas rotineiras;
- Existência de organismos com as mesmas tarefas e ausência de economia de escala;
- Desresponsabilização no processo decisório e menor preocupação com o controlo dos custos e com a qualidade da função;
- Um relativo clientelismo institucional, tanto no recrutamento como na utilização coletiva dos recursos coletivos e oportunidades institucionais;
- Fraca relação entre custo e desempenho medido em termos do peso financeiro nas despesas públicas.

Durante o Estado Novo, que precedeu 1974, houve uma racionalização das estruturas, o estabelecimento de processos rigorosos de responsabilidade fiscal e o saneamento de funcionários públicos não confiáveis em face do regime em vigor. As funções sociais, exíguas e não abrangentes da totalidade da população, eram então desempenhadas por estruturas corporativas bem como por organizações sem fins lucrativos, ficando o Estado apenas com o

papel regulador e fiscalizador (Araújo, 2005). Não obstante, assinala-se que, ainda sob o domínio do Estado Novo, foram operacionalizadas algumas medidas legislativas inerentes à administração pública, como a criação da Secretaria da Reforma Administrativa, em 1969, e a criação de uma estrutura estatal com preocupações nas áreas da formação, das condições sociais e do regime jurídico (Mozzicafreddo et al., 2011, p. 14).

Ocorrida a mudança de regime político, em 1974, a prioridade não visou particularmente e de imediato a reforma administrativa mas a prossecução de um conjunto de objetivos como “a atualização da legislação, a reorganização dos recursos humanos e substituição dos funcionários, a reorientação da estrutura dos serviços e a adequação dos princípios e das práticas à filosofia e às orientações do novo sistema político democrático” (Mozzicafreddo et al., 2011). No período pós-revolucionário as preocupações incidiram essencialmente sobre o desmantelamento dos serviços ideologicamente ligados ao regime anterior, a destituição dos grandes grupos económicos do forte poder que possuíam até então e a construção do Estado Social, que foi conseguida através de uma estratégia intervencionista do Estado. Houve um processo forte de nacionalizações de empresas de áreas estratégicas, tais como seguros, bancos, produção energética, transportes, construção naval e outras indústrias (Rocha e Araújo, 2007, p. 585). Este processo de alargamento das funções do Estado, aliado ao processo de descolonização, proporcionou o aumento da despesa pública e também da dimensão da administração pública. Esta é uma das principais razões que precederam a reforma da administração pública em Portugal apontadas por Mozzicafreddo et al. (2011), que as sintetizam de acordo com os seguintes fatores (pp. 10-11):

- i)* o peso dos encargos financeiros da despesa pública resultantes dos custos das funções do Estado e consequente aumento dos custos com os agentes do serviço público;
- ii)* perceção das disfuncionalidades e insuficiências da administração pública – prazos dilatados de resposta, menor qualidade no atendimento e menor acessibilidade dos utentes, diminuição da responsabilidade de determinados atos, desmotivação e desqualificação dos agentes da função pública, desequilíbrios no recrutamento, ausência de transparência dos atos

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

e de simplificação de procedimentos, qualidade no fornecimento dos serviços ou de informação;

iii) a alteração das expectativas dos cidadãos/utentes/clientes, relativamente às contrapartidas que, em termos de qualidade e eficiência, de celeridade e de atitudes, deveria resultar da função de serviço público;

iv) processo gradual e regular da modernização das formas do Estado no próprio organismo, na administração pública, nos organismos internacionais.

É assim entendido que o movimento de reforma administrativa em Portugal foi iniciado no final dos anos 70 do século passado com a inscrição da preocupação da reorganização administrativa nos programas dos sucessivos governos (Mozzicafreddo et al., 2011) e com a aspiração da valorização da imagem do serviço público, da dignificação e qualificação dos funcionários públicos, da relação com os cidadãos marcada pela transparência, da procura de uma direção mais flexível com descentralização da autoridade e da simplificação de regras e procedimentos (Madureira, 2015, p. 549).

De acordo com o estudo feito por Carvalho (2007) sob o título *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*, apesar de só a partir do X Governo Constitucional, entre 1985 e 1987, sob o ministério de Aníbal Cavaco Silva, se ter considerado que os instrumentos da gestão pública, numa visão advinda do *managerialism*, eram essenciais para uma mudança na administração pública, os programas dos II e VII Governos Constitucionais, o primeiro entre janeiro e agosto de 1978, com Mário Soares, e o segundo entre janeiro e setembro de 1981, com Pinto Balsemão, indiciam já manifestações managerialistas. No entanto, a visão gestonária será consagrada com o XI Governo Constitucional, entre agosto de 1987 e outubro de 1991, sob a superintendência de Aníbal Cavaco Silva (Carvalho, 2007, 2008). Medidas impostas pelo Fundo Monetário Internacional, em consequência da crise financeira, haviam tido as suas repercussões nos mandatos dos Governos anteriores, e a então recente adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1986, com a consecutiva atribuição de fundos comunitários, criaram condições favoráveis à sequência de políticas de modernização

administrativa e alteração do principal rumo seguido até então que teve por base alguns fatores identificados por estudiosos das políticas de modernização administrativa em Portugal (OCDE, 1996; Rocha e Araújo, 2007; Carvalho, 2008):

- Estabilidade governamental fruto do apoio de uma maioria parlamentar;
- Diminuição da austeridade e das pressões orçamentais;
- Acesso a fundos comunitários que fizeram emergir sentimentos de otimismo económico;
- Adaptação das políticas públicas às orientações perfilhadas pelo mercado e sequente tentativa de dissipação de sinais da filosofia adotada nos últimos anos da década de setenta;
- Ocorrência de novas perceções do papel do Estado, em resultado do mimetismo adotado em função das experiências implementadas noutros países e propagadas por organizações internacionais, bem como do desenvolvimento teórico da ciência da administração pública.

É, como aludimos, com Cavaco Silva, nos XI e XII Governos Constitucionais, que se verifica a influência gestonária na “introdução de uma nova forma de equacionar a atividade económica, o mercado e o próprio Estado” (Mozzicafreddo et al., 2011, p. 28). Emerge a conceção de Estado regulador em lugar de intervencionista, privilegiam-se ações de desburocratização tendentes a aproximar a administração pública dos cidadãos em que a utilização das novas tecnologias de informação e comunicação começam a assumir um papel significativo. As políticas de privatização são desdobradas em várias dimensões como a contratação de serviços a entidades privadas, a abertura à iniciativa privada de setores até então explorados monopolisticamente pelo Estado, a criação de institutos públicos e de autoridades administrativas independentes (Carvalho, 2007, 2008b).

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No âmbito da relação da administração com os cidadãos foi criado o Sistema Interdepartamental de Informação Administrativa dos Utentes dos Serviços Públicos (INFOCID) pela Resolução do Conselho de Ministros N.º 18/91, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Resolução do Conselho de Ministros N.º 39/92, de 29 de outubro.

Nesta altura é também definida a Carta para a Qualidade dos Serviços Públicos, a Carta Deontológica dos Serviços Públicos e entre outros, dos seguintes diplomas: Decreto-Lei N.º 184/89, de 2 de junho – Novo Sistema Retributivo⁹ e o respetivo diploma regulamentador – Decreto - Lei N.º 353-A/89, de 16 de outubro; Lei N.º 8/90, de 20 de fevereiro, que define a Lei de Bases da Contabilidade Pública, que visou substituir o sistema de contabilidade pública introduzido pelas reformas de 1928 - 1936. O diploma é complementado com a publicação da Lei N.º 6/91, de 20 de fevereiro¹⁰, Lei do Enquadramento Orçamental, e pelo Decreto-Lei N.º 155/92, de 28 de julho, que refere concluir “a arquitetura legislativa da reforma orçamental e de contabilidade pública” (Decreto-Lei n.º 155/92, 1992, p. 3502).

Há ainda a salientar a publicação do Decreto-Lei N.º 442/91, de 15 de novembro - Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹¹. De acordo com Madureira e Ferraz (2010), a criação deste novo quadro legal vem no seguimento da mudança de entendimento no que se refere à forma como o cidadão é encarado, deixando de ser apenas um detentor de dever de cumprimento de regras e obrigações, para ser considerado um cidadão com direitos e com poderes para reclamar da administração pública serviços com qualidade e prestados de forma eficiente (p. 39). No entanto, Mozzicafreddo et al. (2011), classificam a aprovação deste

⁹ O Novo Sistema Retributivo visava:

“Reconverter o sistema em vigor há mais de 50 anos, substituindo a tabela de letras por novas escalas indicárias, sem se visar um aumento generalizado da função pública, mas antes proceder a uma reforma estrutural suscetível de comportar continuadas melhorias qualitativas e quantitativas;

Alcançar uma progressiva competitividade no recrutamento e manutenção dos recursos humanos ao serviço da organização, privilegiando-se, através do alargamento do leque salarial, os grupos de pessoal técnico superior e técnico e abrindo-se perspectivas de valorização de carreira para todos os funcionários;

Melhorar a produtividade dos recursos humanos e racionalizar a sua gestão, dando-se corpo a mecanismos que tenham em atenção o mérito, a experiência e o desempenho, procedendo-se ainda à necessária adequação das regras de promoção e progressão nas carreiras.

Finalmente, há que destacar o carácter gradualista da reforma que se empreende. Ao darem-se passos decisivos no novo sistema retributivo, não se negam, antes se reafirmam, os objetivos de prosseguir vias seletivas, no sentido de proceder ao enriquecimento funcional das carreiras e à qualificação e formação profissional dos funcionários, por forma a valorizar os recursos humanos e a melhorar a qualidade dos serviços públicos” Decreto-Lei n.º 353-A/89. (16 de outubro de 1989). *Diário da República n.º 238/1989, 1º Suplemento, Série I*, pp. 4530-(2) a 4530-(18).

¹⁰ Veio a ser revogada pela Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto.

¹¹ Revisto em 1996, sob a governação do XIII Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 6/96, e substituído pelo Novo Código do Procedimento Administrativo (CPA), em 2015, aprovado pelo XIX Governo Constitucional, chefiado por Pedro Passos Coelho.

diploma como uma “mudança organizativa clássica, no sentido de uma organização profissional weberiana” (p. 22), porquanto considera normas e princípios da organização profissional clássica.

O XIII e o XIV Governos constitucionais, encabeçados por António Guterres, protagonizaram o que Mozzicafreddo et al., (2011) identificaram como 3.^a fase dos ciclos de reforma administrativa considerados entre 1974 e 2009, em que as dimensões privilegiadas foram a promoção da excelência da exigência e da melhoria dos serviços prestados aos cidadãos; o enfoque na qualidade, na produtividade e na orientação para os resultados, a liberalização de setores chave e a contenção de despesas públicas (Mozzicafreddo et al., 2011, pp. 60, 61). É sob os ciclos governativos referidos que surge a Iniciativa para a Sociedade de Informação¹² e relacionados com esta a “Missão para a Sociedade da Informação e o Livro Verde sobre a Sociedade da Informação¹³ (Carvalho, 2008, pp. 14, 15).

Neste período é evidenciada a promoção de um conjunto de reformas institucionais com o fim de aumentar a eficiência e de reduzir o peso burocrático do Estado, de tornar a justiça mais célere, de melhorar a equidade fiscal e a simplificação do relacionamento e dos procedimentos dos cidadãos e das empresas com o Estado (XIII Governo, 1995). O caminho preconizado manteve na mira o NPM (Carvalho, 2008). Contudo, o seu foco de mudança é sustentado na participação de “novos agentes políticos e com a participação empenhada e alargada de todos os cidadãos” (XIII Governo, 1995, p. 2), com destaque privilegiado para os cidadãos ao invés da atribuição da prioridade às empresas como aconteceu nos XI e XII Governos (Carvalho, 2008, p. 14), pelo que Araújo (2005) defende que se assiste neste

¹² De acordo com Carvalho (2008, p. 14) estas iniciativas surgem na sequência da agenda da própria União Europeia. Constatase que, com a iniciativa 2010, a Comissão aborda de modo integrado a sociedade da informação e as políticas audiovisuais na União Europeia, com o objetivo de coordenar a ação dos Estados-Membros para facilitar a convergência digital e responder aos desafios ligados à sociedade da informação, com a criação de um espaço único europeu da informação que ofereça comunicações de elevado débito seguras e a preços acessíveis, conteúdos de qualidade e diversificados e serviços digitais. (EUR Lex – Access to European Union Law, em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>, consultado em novembro de 2017).

¹³ No preâmbulo do Livro Verde para a Sociedade da Informação, Mariano Gago explicita “Apostados numa Sociedade da Informação e do Conhecimento, tornamo-nos melhores que nós mesmos, mais cultos e mais informados, mais libertos do que interiormente nos prende e nos limita...O que hoje se acelerou no mundo foi a própria exigência de conhecimento e de informação, única forma de cristalização criativa e viva das sociedades abertas, muito mais rápida e ainda mais exigente nos pequenos países, cujo destino e memória hoje se joga apenas na sua força de civilização atualizada e produtiva. Não se trata de um desafio técnico, mas eminentemente político e social. Não se trata de utensílios, mas de valores” (Informação, I. N. (1997). *Biblioteca Nacional Digital*. Obtido em novembro de 2017, de Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal: <http://purl.pt/23p.6>).

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

período a uma “forte influência das ideias da denominada ‘Terceira Via’¹⁴ (p. 4). Assumindo o projeto de modernização e de desenvolvimento da sociedade portuguesa decorrente da integração na Europa, este Governo privilegiou a afirmação da identidade cultural de Portugal como um dos fundamentos mais sólidos da independência nacional e, nesta linha, preconizou a aposta primordial no binómio educação/formação, identificando a escola como o centro da ação e do empenho dos agentes políticos e educativos. Para tanto identificou o combate ao insucesso escolar; a expansão da taxa de escolarização ao nível secundário; a expansão do número de vagas no ensino superior, o reforço da ação social escolar e a dignificação da função dos professores, como linhas mobilizadoras da ação governativa, acompanhadas do reforço do sistema de formação profissional, bem como a promoção da investigação e do desenvolvimento tecnológico, a democratização do acesso à cultura, a articulação da produção cultural com o sistema educativo, a comunicação social e o audiovisual.

Realça-se a implementação de um Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos, bem como a instituição do Prémio de Qualidade em Serviços Públicos ou, ainda, no ano de 1999, os diplomas relativos às medidas da modernização administrativa e à instituição do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos

No que concerne ao conceito de qualidade, e de acordo com o Decreto-Lei N.º 166/99, no seu artigo 2.º, a “qualidade em serviços públicos é uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”. Subjacente ao conceito de modernização administrativa, expresso no Decreto-Lei N.º 135/99, encontramos a “relação entre a Administração e os Cidadãos” (seus clientes) como fator primordial, a procura da “melhoria contínua dos processos administrativos” otimizando os recursos disponíveis e implementando um efetivo “sistema de informação para a gestão”, o garantir que a “atividade é orientada para a satisfação das necessidades dos cidadãos” sendo assegurada a audição dos mesmos como forma de melhorar os métodos e procedimentos, privilegiando a simplicidade, a comodidade e garantindo os meios mais expeditos, propondo

¹⁴ A Terceira Via é vista por Pitschas como a “gestão para o bem público e comum”, no equilíbrio entre a “pura economização da função pública” e a burocracia “antiquada” de Max Weber, na defesa dos “princípios do individualismo e da justa distribuição da riqueza” e da relação dos “desafios do primado do direito e do Estado Social à organização do setor público”. Pitschas, R. (2007). Gestão do Valor Público. In Mozzicafreddo, Juan; Gomes, João Salis & Batista, João S. Interesse Público, Estado e Administração (pp 49-67). Lisboa: Celta Editora (pp 61,62)

adotar métodos de trabalho em equipa, promovendo a comunicação interna e desenvolvendo a motivação dos funcionários para o esforço conjunto de melhorar os serviços e compartilhar os riscos e responsabilidades. Esta necessidade de institucionalização de uma nova cultura de gestão da Administração Pública é reforçada e ampliada, em 2000, com a Declaração de Lisboa sobre a política da qualidade das administrações públicas da União Europeia e a difusão da Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia (Pinto, 2004). Os critérios de qualidade são aplicados à generalidade da Administração Pública, garantindo que a sua atividade é focada na satisfação das necessidades dos cidadãos e na prossecução do cumprimento da responsabilidade do Estado na defesa dos interesses e direitos constitucionalmente prevista (Santos, 2017).

Ainda nestes mandatos, um dos instrumentos de reforço da participação dos trabalhadores dos organismos e dos respetivos utentes na elaboração de instrumentos de gestão, bem como da responsabilização dos dirigentes da Administração Pública, foi evidenciado através da publicação do Decreto-Lei N.º 183/96, de 27 de setembro. Este diploma veio reforçar a obrigatoriedade de elaboração de planos e de relatórios anuais, determinada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87, de 8 de julho, e pelo Decreto-Lei N.º 155/92, de 28 de julho.

O Governo seguinte presidido por José Manuel Durão Barroso – XV Governo Constitucional, de 2002 a 2004, radicou, de acordo com as Linhas traçadas, quatro grandes orientações da ação governativa definidas para o quadriénio 2003-2006 (Lei N.º 32-A/2002, 2002, pp. 8186-2):

Consolidar um Estado com autoridade, moderno e eficaz.../... que credibilize a ideia de serviço público e imponha o primado do interesse coletivo, recriando a confiança dos cidadãos no Estado e nos seus representantes; sanear as finanças públicas e desenvolver a economia; investir na qualificação dos portugueses, realizando uma política multifacetada, nomeadamente no ensino, centrada na exigência por forma a valorizar os recursos humanos; reforçar a justiça social, garantir a igualdade de oportunidades.

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nas linhas de reforma administrativa foi sublinhada a intenção da adoção de um “novo modelo de serviço público, fundamentado na cooperação Estado/sociedade civil ao nível da gestão e da oferta de bens e serviços públicos” ancorado em três principais linhas: “redução do peso excessivo da administração pública, prossecução de objetivos de eficiência visando a satisfação das necessidades dos cidadãos e promoção de uma cultura de mérito e exigência” (Lei N.º 32-A/2002, 2002, pp. 8186-11). Dos princípios orientadores expressos no âmbito da reforma administrativa, destacamos a “aposta na descentralização do Estado e o reforço da desconcentração dos serviços públicos. Foi publicada a lei-quadro dos institutos públicos a qual prevê a extinção de algumas destas organizações, com a transferência das suas tarefas para organizações privadas que, acordo com Carvalho (2008a), configura uma forma de “agencificação” do aparelho administrativo, indiciando a introdução dos princípios de orientação gestionária baseada no NPM (p. 168). Esta lei – Lei N.º 3/2004 – determina o posicionamento das universidades e institutos politécnicos no âmbito da tipologia de institutos públicos de regime especial (Lei N.º 3/2004, 2004, p. 309). Verifica-se a introdução do regime do contrato individual nos serviços públicos (CIT), a avaliação da qualidade dos serviços públicos, com a criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), em que é reiterada a pretensão da orientação para resultados, é sobrelevado o reconhecimento do mérito e da transparência. (Lei N.º 10/2004, 2004) que, “teoricamente se destinava a avaliar o desempenho de organismos, serviços, dirigentes e funcionários” (Carvalho, 2007, p. 25), numa lógica de gestão por objetivos, que integra a fórmula do NPM (Carvalho, 2007, p. 4; Madureira, 2015, p. 552). Salientamos também neste mandato a publicação da lei definidora das bases de financiamento do ensino superior – Lei N.º 37/2003, de 22 de agosto, e os princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu do ensino superior – Decreto-Lei N.º 42/2005, de 22 de fevereiro, a que nos referimos em capítulo seguinte.

O mandato do XV Governo foi prematuramente interrompido, em 2004, e o XVI Governo Constitucional teve um curto mandato, entre julho de 2004 e março de 2005, o qual, de acordo com Carvalho (2007), terá “pretendido prosseguir a política do Governo antecessor” (p. 26).

O XVII Governo Constitucional, cujo mandato decorreu entre março de 2005 e outubro de 2009, bem como o XVIII Governo Constitucional, entre outubro de 2009 e junho de 2011, foram chefiados por José Sócrates, sob a continuidade do risco de incumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (Carvalho, 2007, p. 26). No Programa do Governo iniciado em

2005 as grandes preocupações inscritas no domínio da modernização da Administração Pública “para um país em crescimento”, foram; “facilitar a vida aos cidadãos e às empresas, qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho e adequar a Administração aos objetivos de crescimento”, ancoradas numa perspetiva de intensificação da utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) (XVII Governo, pp. 2, 7, 12). As diretrizes focadas na desburocratização e simplificação de processos, na modernização da gestão, na qualidade, na flexibilização dos modos de funcionamento e o enaltecimento à eficiência marcam a centralidade da sua ação (Carvalho, 2007, pp. 26, 27). É sob a sua batuta que se assiste à produção de um conjunto de diplomas legais que consubstanciou as “principais reformas da administração pública central portuguesa ao longo da primeira década do século XXI” (Madureira, 2015, p. 553). Assiste-se à promoção do Programa de Reestruturação da Administração Pública Central (PRACE), com o objetivo de reduzir o número de estruturas e de cargos dirigentes na Administração Pública e ao Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX), este considerado pela OCDE uma “iniciativa de grande relevo, centrado na forma como a administração eletrónica pode ser usada enquanto alavanca para levar a cabo um leque mais vasto de atividades de simplificação administrativa visando melhorar a qualidade da prestação de serviços” (OECD, 2009, p. 5).

Ainda no mandato deste Governo, há diligências no sentido da aproximação dos regimes que assistem aos funcionários públicos dos regimes do setor privado, com a publicação das Leis N.º 12-A/2008 e N.º 58/2008. A primeira regula os vínculos, carreiras e remunerações, e a segunda o estatuto dos funcionários públicos, que passam a designar-se de trabalhadores em funções públicas numa aproximação ao regime do contrato individual de trabalho, com a transmutação de 1715 carreiras em três carreiras no domínio da esfera pública. As progressões e promoções dos trabalhadores da Administração Pública passa a fazer-se com base na avaliação do desempenho, em rutura com o sistema que havia sido implementado por Durão Barroso (Gonçalves, 2013), a figura de despedimento passa a fazer parte do léxico utilizado na Administração Pública, a que não é alheio o novo estatuto disciplinar, e há lugar a uma nova lei relativa à avaliação por desempenho e gestão por objetivos. Verificam-se alterações ao regime de aposentação, em convergência com os regimes da Segurança Social. Em termos de Educação, não podemos deixar de referir que foi sob a égide do XVII Governo Constitucional que foi publicado o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior – Lei N.º 62/2007, de 10 de Setembro, precedida da publicação da Lei N.º 38/2007, de 26 de agosto, que aprova o regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior. É alterado o

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estatuto da Carreira Docente Universitária, aprovado pelo Decreto-Lei N.º 448/79, de 13 de novembro, através do Decreto-Lei N.º 205/2009, de 31 de agosto e, posteriormente pela Lei N.º 8/2010, de 13 de maio, aos quais nos referimos mais especificamente em capítulo posterior.

A crise financeira internacional contribuiu decisivamente para que a redução estrutural do défice não fosse alcançada (Madureira, 2015, p. 554) e tivesse sido feito o pedido de ajuda externa ao Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia (CE) e Banco Central Europeu (BCE), comité que ficará recordado como “Troika”. Apesar do pedido ter sido feito por José Sócrates, foi sob o ministério de Pedro Passos Coelho, no XIX Governo Constitucional que o país foi intervencionado. Em maio de 2011 foi assinado o “Memorando de Entendimento” (Brito, et al., s.d.). As diretivas do Memorando e as opções políticas do Governo concorreram para a criação de um plano de austeridade. Assistiu-se a uma perda de soberania na determinação das medidas de reforma administrativa (Madureira, 2015, p. 555). As medidas recomendadas pela Troika incidiam essencialmente sobre a redução do défice “das Administrações Públicas” (CE, BCE, e FMI, 2011, p. 2) e, consequentemente da despesa pública, mais concretamente sobre as despesas com pessoal. Foi preconizado um “plano abrangente para promover a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade dos recursos humanos na administração pública” (Madureira, 2015, p. 555), com as seguintes medidas: redução dos cargos dirigentes, implementação de uma segunda fase do PRACE; limitar admissões de pessoal na administração pública; congelar salários no setor público; reduzir o custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas e preparar um plano de ação para promover a flexibilidade dos tempos de trabalho. O Governo, tendo em conta a “assimetria das perceções sociais sobre carácter político dos dirigentes superiores esclareceu a situação com a determinação do carácter político de todos aqueles dirigentes” (Bilhim, 2014, p. 15), promovendo uma aproximação da Política à Administração.

Sublinhou-se a necessidade de aceleração do programa de privatizações, essencialmente no domínio dos transportes, da energia e das comunicações, com o objetivo da antecipação de receitas. Foi explicitada a determinação para ser elaborada uma análise detalhada do custo/benefício de todas as entidades públicas ou semipúblicas, incluindo fundações, associações e outras entidades, em todos os setores das administrações públicas, para posterior decisão de encerramento ou manutenção. Em termos de Educação, o Memorando

privilegiou essencialmente o ensino profissional, não havendo menção ao Sistema do Ensino Superior (CE, BCE, e FMI, 2011).

Em termos de efetivação, entre um número significativo de medidas apontadas no Memorando, verifica-se que as relacionadas com a administração pública, essencialmente as de maior impacto, foram concretizadas: o congelamento de salários, em termos nominais, e a limitação de promoções; a redução do custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas; a limitação das admissões de trabalhadores na administração pública resultou na perda de cerca de cinquenta mil empregos em dois anos. No âmbito da análise detalhada do custo/benefício de todas as entidades públicas ou semipúblicas, realizada sob as determinações da Lei N.º 1/2012, das 423 fundações avaliadas, 98 não sofreram quaisquer alterações, 132 tiveram alterações (30 foram extintas e a maior parte viu os apoios públicos reduzir-se entre 20% e 50%) e em 193 casos foram proibidas as transferências (Brito, Campos, Silva, Villalobos; Ferreira, Pereira, Gomes, Oliveira, Crisóstomo, Correia, Martins, Soares, Sérgio e Silva, s.d.). A lei-quadro das fundações foi publicada a 9 de julho de 2012, Lei N.º 24/2012, mais tarde alterada pela Lei N.º 150/2015.

É ainda neste mandato que se verifica um *volte-face* no entendimento relativo aos dirigentes superiores, com a decisão de profissionalizar a direção superior da Administração. “Através da Lei N.º 64/2011 de 22 de dezembro, cria uma entidade administrativa independente, denominada Comissão de recrutamento e seleção para a Administração Pública (CReSAP), com a missão de recrutar e selecionar os candidatos para cargos de direção superior na Administração” (Bilhim, 2014, p. 15), promovendo a separação entre Política e Administração que, nas palavras de Bilhim (2014) “reforça o poder dos gestores públicos, como grupo” (p. 15).

O XX Governo Constitucional não teve duração que lhe permitisse a concretização dos objetivos definidos no seu Programa que, entre outros explicitava a promoção da “eficiência do Estado e a qualificação dos serviços públicos, mais próximos dos cidadãos e mais amigos das empresas.” (XX Governo, 2015).

O XXI Governo Constitucional, com mandato entre o final do ano de 2015 e o ano de 2019, exalta como linhas do seu Programa “Governar melhor, governar diferente” e o fortalecimento, simplificação e digitalização da administração pública, com uma menção explícita à necessidade de “reiniciar o processo de modernização da Administração Pública

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

que foi travado nos últimos anos e voltar a pôr o nosso País na liderança europeia em matéria de *e-government* e de simplificação administrativa”. É assumida a defesa do Estado Social e dos serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde, bem como a adoção de um Código da Transparência Pública (XXI Governo, 2015, p. 45). Em linha com as definições programáticas, o Governo deu relevo à modernização administrativa consagrando-a a nível ministerial. Foi retomado o Programa Simplex e, à data do nosso estudo, é já conhecido o Relatório de Avaliação do Programa Simplex + 2016, incidente sobre treze das medidas concretizadas as quais permitem uma poupança anual às empresas na ordem dos 624 milhões de euros por ano, essencialmente devido à “redução de atividades com preenchimento de formulários, familiarização com a obrigação de informação e com a recolha de dados” (GSEAMA, 2017, p. 4), tendo sido “estimada uma redução dos tempos despendidos pela Administração Pública superior a 490.000 horas por ano” (GSEAMA, 2017, p. 5). No período de atuação do atual Governo, na apresentação feita pela Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa na Conferência ICEGOV, organizada pelas Nações Unidas, na Índia, sob o título “Make life easier for citizens and businesses”¹⁵, Maria Manuela Leitão Marques assinalou “*in the Portuguese Journey the first role of ICT in public administrative modernization was that of increasing efficiency at the back-office*” e defendeu o melhoramento do acesso dos cidadãos aos serviços públicos, através do desenvolvimento das redes informáticas e das infraestruturas digitais. Destacou as medidas “Empresa no Local”, como integradora de diferentes interações de serviços, bem como o “Licenciamento Zero”, que anulou a necessidade de documentação para instalação de um negócio, mas sublinhou que “o fulgor da digitalização” não deve desfavorecer os utilizadores menos familiarizados com as novas tecnologias a quem os serviços públicos também devem servir, tendo nesta senda feito alusão à importância do atendimento presencial.¹⁶ Em termos de mudanças futuras, referiu o “*Public Administration Laboratory*” para promoção da inovação e *co-design* em práticas de prestação de serviços públicos, com a consideração das TIC, de novas ciências, de análise de dados e da ergonomia. Nas considerações finais inscreveu a escassez de recursos como uma realidade e relevou o lema “‘Lean Government’: doing more with less”. Tendo salientado a

¹⁵ A apresentação feita tomou a designação do Relatório apresentado pela OCDE, em 2009 - OECD. (2009). Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Government. (P. OECD, Ed.), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048263-e> - em que a agora Ministra titular da pasta da Modernização Administrativa era Secretária de Estado da Modernização Administrativa, cargo que desempenhou nos XVII e XVIII Governos Constitucionais. Esta pequena particularidade parece sinalizar a retoma das linhas então traçadas para a modernização administrativa.

¹⁶ Tradução própria

existência de recursos fora das fronteiras da administração pública, mencionou a participação aberta na procura de soluções, numa lógica de *co-design*, e a prestação conjunta (*co-delivery*) de serviços públicos.

No Programa Nacional de Reformas 2016-2021 (Atualização 2017) da responsabilidade do atual Governo, para além do quadro de avaliação das medidas de reforma definidas para 2016, são identificados os objetivos para os diferentes domínios, relativamente a 2017, com a alusão à modernização do Estado, através do reforço da inovação e da descentralização, centrado nos interesses das empresas e dos cidadãos e na contribuição para a competitividade da economia.

Denota-se no discurso uma preocupação centrada nos cidadãos e na sua chamada à participação no desenho dos procedimentos pretendidos.

A grande preocupação da reforma prende-se com a redução ao menor número possível de serviços e de funcionários públicos (Rocha e Araújo, 2007, p. 588). Analisando a implementação de técnicas da nova gestão em Portugal, Araújo e Branco (2009) referem, com relevo, o plano de atividades, o relatório de atividades e o novo sistema de orçamentação, planeamento e controlo, concluindo que a importação destas ferramentas foi limitada pelas práticas burocráticas predominantes em Portugal. Referem que a reforma foi adotada em termos formais mas sem ter assumido uma real transformação, uma vez que o novo sistema de planeamento e controlo entra em conflito com a abordagem atual, dominada por um orçamento incremental, ignorando a relação entre os projetos, atividades e recursos necessários para alcançar os objetivos definidos (p. 571).

Os passos dados na reforma da Administração Pública estão relacionados com o exercício da governação, cujos programas influenciam a “eficácia das políticas setoriais”. Em Portugal, às políticas públicas, vistas enquanto “representação social, um discurso e uma prática política sobre administração” (Mozzicafreddo, 2001b), p. 10), não foram alheios o mimetismo e o seguimento da moda disseminada no sentido de que observa a gestão como a cura para os males económicos e sociais (Carvalho, 2008a; Bilhim, 2008a), verificando-se a introdução de

II. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

medidas que se integram no conjunto de princípios do NPM, assumido no nosso estudo de forma abrangente como consideração das variadas denominações que lhe são conferidas¹⁷.

Mozzicafreddo et al. (2011) salientam que o processo de reforma foi orientado por medidas práticas de resposta aos problemas de funcionamento, sobretudo orientadas com base nas seguintes perspetivas (p. 49):

- i) continuidade – atravessa os diversos ciclos políticos;
- ii) incremento – os programas e as medidas de reforma foram aumentando e melhorando as diferentes especificidades, incrementando o valor das medidas sem alterar expressivamente o seu principal enfoque;
- iii) convergência – entendimento de que a maioria das reformas introduzidas se insere, com as naturais diferenças, nas orientações das reformas dos restantes países europeus.

Os autores assinalam que as reformas da administração pública em Portugal se orientam no contexto de reformas baseadas na “lógica de mercado” (privatizações, agências independentes, contratação e parcerias, transferindo-se para a administração pública as técnicas de gestão aplicadas ao setor privado, principalmente orientadas para o cliente/utente (pp. 49-50). Mas o sistema político-administrativo português fundado sobre uma administração centralizada, apresenta importantes características weberianas que resistem à influência dos novos métodos manageriais e assenta em normas e princípios próprios, como o direito administrativo que regula a ação dos procedimentos administrativos, diferente das aplicáveis ao setor privado, ancorado na lógica de gestão.

Numa síntese das disfuncionalidades que caracterizam a administração pública, tendo como reflexão a realidade da administração em Portugal, Mozzicafreddo (2001) aponta,

¹⁷ Como explicitado por Carvalho (2008): *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, IST, (pp. 74, 75), o NPM assume variadas denominações como *new managerialism*, *entrepreneurial government*, *post-bureaucratic administration*, *market-based public administration* ou *reinventing government*, consoante as alusões feitas pelos diversos autores, o que desde logo deixa refletir a dificuldade de definição deste paradigma.

designadamente a existência de um “circuito decisório complexo e descoordenado” fruto do “aumento das funções administrativas e das medidas institucionais, num contexto de especialização e de exigências técnicas”; “as formas organizativas do trabalho com qualificações insuficientes ou inadequadas às funções e as “formas centralizadas e segmentadas das responsabilidades” que, limitam o seguimento dos processos e o conhecimento necessário das matérias, bem como o cumprimento de prazos e normas, que o autor considera terem implicações negativas na responsabilização individual pelo desempenho do serviço público. Mozzicafreddo salienta, ainda, a importância de não ser negligenciada a aplicação de sanções pela inobservância das regras e a fiscalização regular das decisões estabelecidas, fatores facilitadores de uma “atuação dinâmica, profissional e responsável, perante os cidadãos e as atividades da sociedade”. Também apontados como perturbadores do funcionamento dos diversos setores da administração pública, são o ambiente de trabalho autonomizado, a diminuição do controlo público e consequente “opacidade das contratações e concursos, bem como da fiscalização da responsabilidade dos atos administrativos”. (pp. 13-17).

III. UNIVERSIDADE

III.1. Definição

Etimologicamente, o termo universidade veio do latim *universitas*, *universitátis*, com o significado de "universalidade, totalidade, conjunto; corpo, companhia, corporação, comunidade" (Machado, 2003).

A definição de “Universidade” pode comportar diferentes domínios: definição da qualidade do que é universal, conjunto de faculdades e escolas, espaço físico onde funcionam aquelas instituições ou o conjunto de corpos que constituem a comunidade universitária. Desta definição emerge a equiparação de universidade a comunidades ou instituições enquadradas na administração pública, ressaltando-se, porém, que à comunidade composta pelos diferentes corpos – pessoal docente e investigador, pessoal não docente e estudantes – “não corresponde um interesse corporativo único [tanto mais que] a Universidade não prossegue interesses coletivos da corporação universitária mas sim fins públicos (Leitão, 2015, p. 530), ideia que a autora também sustenta no facto de competir ao Estado a promoção e garantia do direito de acesso ao ensino superior através de instituições públicas, pelo que estas “inequivocamente, prosseguem fins públicos e não fins dos seus ‘associados’” (p. 530).

III.2. Universidade enquanto organização

Em termos etimológicos, “organização” é uma palavra originariamente grega - “*organon*”, significando “instrumento, utensílio” (Bilhim, 2008b, p. 21). Quanto ao significado, são variadas as formulações que se nos apresentam, mas é a que decorre da análise que perfilhamos, de acordo com Bilhim (2008b, pp. 21-23):

A organização é uma entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas que funcionam numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objetivos comuns. (...). São entidades mais aptas do que os outros grupos sociais para possuírem objetivos de sobrevivência e de auto perpetuação, dispondo de fronteiras mais claramente definidas e delimitadas relativamente ao

III. UNIVERSIDADE

exterior e de reconhecimento pela sociedade da sua existência como uma entidade social distinta.

Numa visão mais “comportamentalista de organização”, Bilhim (2008a) e Lawrence e Lorsch, (1972) referem que “a organização é a coordenação de diferentes atividades e de contribuições individuais com a finalidade de efetuar transações planeadas com a envolvente” (Bilhim, 2008a, p. 434; Lawrence e Lorsch, 1972, p. 3)

Numa abordagem das organizações, Mintzberg (1995) e Bilhim (2008a) identificam cinco configurações: Estrutura Simples, Burocracia Mecanicista, Burocracia Profissional, Estrutura Divisionada e Adocracia.

Segundo Mintzberg (1995), as organizações são constituídas por componentes básicas, cada uma das quais com funções específicas:

- a. Centro operacional, que engloba todos os membros que executam o trabalho básico relacionado com a produção de bens e serviços, transformando *inputs* em *outputs* que, no caso das universidades, corresponde a toda a atividade relacionada com a formação de estudantes. Esta é a parte fundamental da organização uma vez que produz os resultados essenciais que a mantêm viva.
- b. Componente administrativa, que “compreende o vértice estratégico, a linha hierárquica e a tecnoestrutura”:
 - i. Vértice estratégico, que é constituído pelos responsáveis globais da organização. No caso das universidades, atualmente, estarão aqui incluídos os órgãos de governo, da universidade: o reitor, o conselho geral e o conselho de gestão, e das suas unidades orgânicas, o diretor e o órgão colegial que pode ou não existir, consoante esteja determinado nos respetivos estatutos (Lei N.º 62/2007, artigos 77.º, 97.º). O vértice estratégico tem como funções “assegurar que a organização cumpre a sua missão eficazmente” e garantir que as necessidades de todos quanto controlam ou que exercem poder sobre a organização sejam satisfeitas, assegurar as “relações com o ambiente exterior” e o desenvolvimento da estratégia da organização.

- ii. Linha hierárquica, que corresponde à “cadeia de quadros de linha hierárquica com autoridade formal. Atendendo à limitação do número de operacionais que um “dado gestor pode fisicamente supervisionar”, são criados níveis médios de gestão.
- iii. Tecnoestrutura, que corresponde aos “analistas e seu pessoal de apoio” que se preocupa com a standardização na organização. Mintzberg sustenta que a standardização reduz a necessidade de supervisão direta, pois “permite que pessoal burocrático desempenhe funções anteriormente desempenhadas pelos gestores”.
- iv. Pessoal de apoio, com funções de apoio logístico, que se podem encontrar em diferentes níveis da hierarquia e que, apesar da dificuldade de se chegar a um mecanismo de coordenação que abranja todas as situações, conta com a standardização das qualificações como o seu mecanismo mais importante de coordenação (pp. 43- 52).

De acordo com Mintzberg (1995) as universidades detêm uma configuração estrutural designada de Burocracia Profissional. Apoiam o seu funcionamento nas competências e conhecimentos dos seus operacionais, que são profissionais e produzem serviços standardizados. Os profissionais controlam o seu próprio trabalho e atuam de forma relativamente autónoma entre si mas sempre próximos dos "clientes" que servem, sob a imperatividade de uma panóplia de regras e regulamentos (Bilhim, 2008b). A coordenação necessária ao nível do centro operacional “é realizada pela standardização das qualificações e dos conhecimentos”, frequentemente atualizados (Bilhim, 2008b, p. 167).

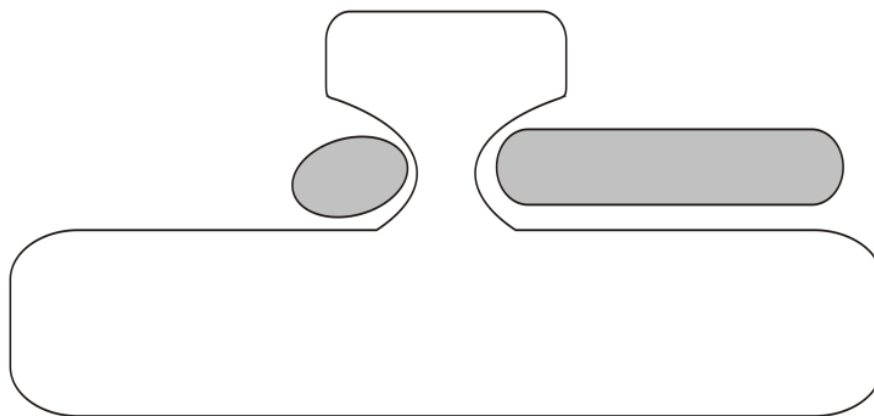


Figura 1 - Burocracia Profissional

Fonte: Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e dinâmica das Organizações* (1.^a ed.). Lisboa: D. Quixote, Lda., p. 386

O carácter burocrático da estrutura é sustentado pela formação e socialização dos profissionais. Estas têm por fim a interiorização das normas que “servem o cliente” e estruturam o trabalho profissional que está na base da “coordenação assegurada pelos padrões que pré-determinam o que deve ser feito” (p. 381). Mintzberg salienta que “os profissionais não só controlam o seu próprio trabalho como procuram exercer o controlo coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam”. A sua integração em comissões ou órgãos da sua unidade orgânica ou da universidade “garante-lhes um certo controlo das decisões sobre o seu trabalho” (p.388). Por outro lado, em simultâneo, os professores sentem-se pressionados pelo tempo que despendem em atividades administrativas e “tendem a deixar a administração aos administradores propriamente ditos”, também eles profissionais, eleitos pelos próprios operacionais ou nomeados com o seu consentimento, como é o caso do reitor ou dos diretores das unidades orgânicas. “Trata-se de uma organização burocrática mas não centralizada. Burocrática por pressupor uma formalização decorrente de normas adquiridas no sistema de ensino (ética profissional) e descentralizada dado que a estes profissionais é conferido um amplo poder de controlo. Nesta abordagem é salientada a “importância do poder da competência, de natureza profissional (Bilhim, 2008b, p. 167).

O poder nas Burocracias Profissionais é, pois, “conferido aos profissionais que dedicam grande parte dos seus esforços ao trabalho administrativo em vez do seu trabalho profissional” (pp. 389- 394). Devido ao poder dos seus operacionais, as ‘Burocracias Profissionais’ são por vezes designadas como ‘organizações colegiais’¹⁸, onde, segundo Etzioni (1995), a decisão final está nas mãos dos diversos profissionais e dos organismos de decisão dos quais são membros (p. 52).

Não podemos, no entanto, deixar de focar que, de acordo com Bilhim (2008) o agrupamento das unidades na estrutura faz-se, concomitantemente, numa base de mercado e numa base funcional, com a existência de duas hierarquias: uma para os profissionais, “de sentido ascendente e de natureza democrática, e outra para as funções de apoio logístico, no sentido descendente, com a natureza de uma Burocracia Mecanicista” (pp. 167, 168), em que o principal mecanismo de coordenação é a padronização dos processos de trabalho e os

¹⁸ Diz Mintzberg (1995) que alguns profissionais gostam de descrever as organizações (universidades) como pirâmides invertidas onde os profissionais se situam no topo e os administradores abaixo deles para os servir (p. 389).

parâmetros de conceção assentam na elevada formalização, diferenciação vertical e horizontal, especialização do trabalho e centralização.

Entre as características da Burocracia Mecanicista contam-se, para além da elevada standardização, a proliferação de regras e regulamentos, bem como as comunicações formais em toda a organização. A parte essencial da organização corresponde à tecnoestrutura que assegura a coordenação e padronização do processo de trabalho. O seu poder, embora informal, advém da elaboração de regras e normas com influência em toda a estrutura.

Nesta configuração a estrutura é dominada pela “obsessão do controlo”, que permeia a organização, com a finalidade de potenciar um funcionamento sem incertezas, com a tentativa de “conter os abundantes conflitos que ela própria gera” (Bilhim, 2008b, p. 164).

Aqui o poder formal situa-se no vértice preconizado por Mintzberg (1995) e a cadeia de comando assume-se como um conceito fundamental. A grande vantagem da Burocracia Mecanicista reside na economia de escala que proporciona – menor número de pessoas e de equipamentos - devido à grande especialização de cada unidade e à padronização de procedimentos. Em contraposição, há limitações a considerar: o favorecimento de conflitos internos devido a objetivos dissonantes das diferentes unidades, e à consequente dificuldade de coordenação. Por outro lado, o facto de existirem objetivos diferenciados pode por em causa a unidade da organização e a consecução dos objetivos institucionais. Outra limitação respeita à formalização excessiva e consequente inflexibilidade e inadaptabilidade a novas situações.

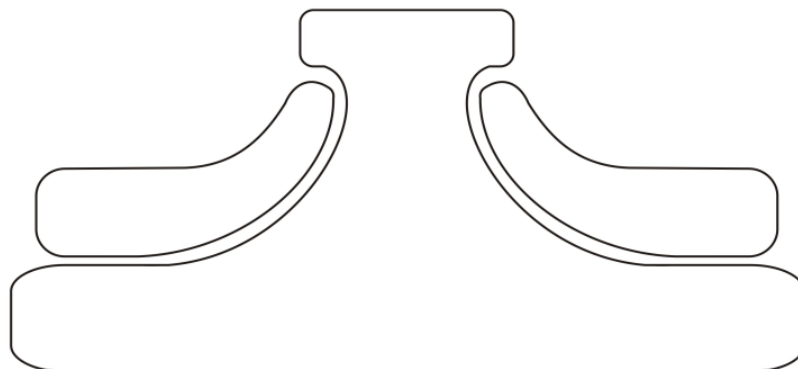


Figura 2 - Burocracia Mecanicista

Fonte: Mintzberg, H. (1995, p. 355).

III.3. Caracterização da universidade – Evolução

A universidade encontra as suas origens na Europa Ocidental, na Idade Média, se assumida a definição clássica de “universidade”¹⁹, e constitui-se “no contexto do renascimento comercial e urbano do início do segundo milénio”, em resultado do “aumento do número de escolas secundárias cardinalícias [...] e do surgimento de estruturas de ensino de tipo corporativo, incorporando a representação de interesses comuns de estudantes e professores” (Santos e Filho, 2012, p. 30). Bolonha, Paris e Oxford foram os centros urbanos onde se constituíram as primeiras universidades, emprestando-lhes a sua designação. Em Portugal, a primeira Universidade foi criada em 1290, por D. Dinis, em Lisboa, tendo sido transferida para Coimbra em 1308. A sua localização foi alternada por aquelas duas cidades, entre os séculos XIV e XVI, tendo sido fixada definitivamente em Coimbra, em 1537. (Santos et al., 2012)

Não obstante a pluralidade das origens e da “tutela exterior por instituições políticas estaduais ou por Igrejas institucionais”, “a evolução dos modelos e funções foi globalmente repetitiva, no essencial” (Moreira, 2012, p. 9). Apesar da relação direta do conceito destes “centros do saber e do fazer” aos objetivos dos fundadores, o empreendimento da procura do saber e do saber fazer foi alicerçado no “princípio da liberdade de observação, das conclusões e das valorações, trave mestra da identidade universitária” (Moreira, 2012, p. 9). Em Portugal, a Universidade viu ser-lhe conferida, no início da sua criação, um conjunto de princípios inerentes a um quadro de autonomia inscrito na *Charta Magna Privilegiorum*, atribuída por D. Dinis à Universidade de Coimbra, em 1309, onde se determinava, designadamente, o direito à elaboração dos seus estatutos²⁰, a possibilidade de escolher as autoridades responsáveis pelo seu governo, a isenção do pagamento de selo e de taxas. Não fora o estreito relacionamento mantido pela Universidade com o poder económico e eclesiástico, poder-se-ia dizer que

¹⁹ A universidade foi precedida em muitas centenas de anos por centros de conhecimento e de formação avançada com influência destacada no desenvolvimento da Humanidade, como é o caso das *madrasah* islâmicas, da Escola de Nalanda, na Índia, a Biblioteca de Alexandria e, recuando ainda no tempo, a escola fundada por Platão, considerada a primeira escola de filosofia, e o Liceu fundado por Aristóteles (Santos & Filho, 2012). A primeira conceção moderna de universidade é enunciada por Newman, segundo o qual as universidades são centros de transmissão de conhecimentos, tendo em vista o desenvolvimento da inteligência dos indivíduos através do ensino (Allen, M. (1988). The goals of universities. Milton Keynes: Society for Research into Higher Education/Open University Press)

²⁰ Direito só exercido no reinado de D. João I, em 1431 (Sá, 1970, p.15; Gomes, 1986, p. 10, como citado por Cardoso, 1989, p. 126)

gozava, nesta altura, de ampla capacidade autonómica²¹ (Cardoso, 1989). De acordo com Cardoso (1989), este relacionamento ente a “Universidade e o poder central” (p. 127) em Portugal, tal como no resto da Europa, perdurou até finais do século XIV, sendo, a partir deste período, abalada por episódios demonstrativos do fortalecimento do poder real que foram enfraquecendo as prerrogativas universitárias (Cardoso, 1989). Alguns soberanos assumem o controlo político das instituições de conhecimento, usando-as para a prossecução dos seus interesses, designadamente coloniais, com a formação de gestores, sacerdotes e outros quadros profissionais (Santos et al., 2012). Verifica-se, essencialmente na Europa central e do norte, que as liberdades institucionais, garantes do respeito pelo espaço territorial e político das universidades, são restringidas. Também em Portugal se vem a consagrar o princípio de que é ao protetor da universidade, que a partir de então passa a ser o rei, a quem compete o direito da elaboração dos estatutos, através da outorga dos Estatutos manuelinos, promotores de uma diminuição da autonomia universitária (Cardoso, 1989). Na Europa mediterrânica, “o domínio da Igreja Católica Romana reforça o conservadorismo e a tradição” (Santos et al., 2012, p. 34). É neste contexto que se assiste à revolução científica do século XVII e à “resistência e até hostilidade” (Santos et al., 2012) das instituições universitárias, cujo ensino era baseado na escolástica e nos livros, relativamente ao *novo saber* que desabrochava sob a égide de sociedades científicas, academias, laboratórios, que tiveram um papel determinante no desenvolvimento do conhecimento científico.

As Descobertas e consequente colonização propiciaram a exploração de novos e extensos territórios, da sua fauna e flora, pelo que terão sido decisivas para a criação do primeiro estabelecimento de ensino português a considerar no seu currículo o ensino experimental das ciências: o Real Colégio dos Nobres, em meados do século XVIII, por Marquês de Pombal (Santos et al., 2012), pela mão de quem a autonomia universitária sofreu um novo revés, com a publicação dos Estatutos pombalinos, em 1772, promovendo o reforço da submissão da universidade ao poder real, designadamente através da definição do tempo de duração dos cursos, seus planos de estudo, método de ensino e de avaliação (Cardoso, 1989).

A ingerência do Estado na autonomia da universidade não era exclusivo da Universidade portuguesa. Esta situação foi denunciada por Immanuel Kant, precursor da primeira reforma

²¹ Esta ideia de emancipação é contestada por Gomes (1986) quando refere “[...]pois não me parece que possa considerar-se ‘autónoma’ uma instituição que estava entalada nos rígidos e dogmáticos cânones da ortodoxia oficial e que, além disso, se alimentava das esmolas dos mosteiros e das igrejas” (p. 10.).

III. UNIVERSIDADE

universitária na Europa ao denunciar a ingerência do Estado na autonomia da Universidade, tendo feito a apologia da defesa de liberdade de pensamento. No entanto, o autor da primeira grande reforma universitária deve-se a Guilherme von Humboldt que, através do Relatório divulgado em 1810, defendeu a pesquisa científica como base da verdade e a repartição dos campos de conhecimento a partir do conceito de cátedra, tendo em vista a organização do saber e a atribuição da responsabilidade pela gestão de cada disciplina científica a um “líder intelectual autónomo” (Santos et al., 2012, p. 39). A reforma humboldtiana foi marcada por princípios de liberdade individual de professores e de alunos e a investigação afirma-se como a base acreditada do que deve ser ensinado (Rocha, 2000b; Santos et al., 2012). O compromisso da produção do conhecimento é a segunda missão da Universidade. A Universidade de Berlim foi a primeira Universidade criada à luz dos princípios enunciados que, na segunda metade do século XIX, estão disseminados no Império Austro-Húngaro, Países Baixos, Suíça e países escandinavos (Santos et al., 2012, pp. 40,41)

Em França, no final do século XVIII, foi consolidado um outro modelo, preconizado por Pierre-Georges Cabanis, assente sobre “bases científicas e diretrizes tecnológicas” (Santos et al., 2012, p. 40), originárias do racionalismo cartesiano, derivado do pensamento do filósofo René Descartes. Este modelo de ensino superior, organizado durante o período napoleónico, que lhe emprestou a designação, pressupõe faculdades providas de autonomia, com capacidade para decidirem sobre as disciplinas e cursos que ministram, e implica a existência de um corpo docente disciplinado e hierarquizado (Rocha, 2000b; Santos et al., 2012). Paralelamente, fora do sistema universitário, são criadas as *Grandes Écoles* vocacionadas para dar resposta às necessidades emergentes, provindas da revolução industrial, de quadros superiores para integrarem os serviços do Estado. Na Universidade é dada primazia ao ensino, complementado com unidades de pesquisa associadas. É sob a égide de Cabanis que é introduzido o conceito oficial de *License* (Licenciatura). Este modelo foi adotado e sobreviveu durante dois séculos nos países submetidos à influência ideológica e cultural da França, designadamente os da Europa do sul, a que Portugal não foi alheio, e os países recém-autonomizados, como Brasil, no século XIX (Santos et al., 2012, p. 41).

Na Inglaterra, grande potência económica no século XIX, foi criada uma “rede de instituições superiores científica e técnica”, cujos expoentes são as Universidades de Oxford e Cambridge, com a finalidade de formar profissionais para atender às necessidades económicas da “maior

potência industrial, militar e colonial do mundo e centro de uma economia capitalista em rápida expansão” (Santos et al., 2012, p. 42).

Na Europa conviveram, assim, durante o século XIX e a primeira metade do século XX, uma multiplicidade de modelos de formação superior. O modelo humboldtiano, caracterizado por um regime de gestão unipessoal, firmou-se na Alemanha e no Reino Unido. Em França, coexistiam as universidades com os *collèges* as *écoles supérieures* e as *écoles polytechnics*. Na Itália imperava o ensino direcionado para a formação profissional (Santos et al., 2012).

Nos Estados Unidos os primeiros *colleges* surgiram no século XVII, no período correspondente ao início da colonização, com o objetivo de responder às necessidades educativas das comunidades locais e preservar os seus valores religiosos. No século XIX, verifica-se a cisão do sistema de ensino superior em dois planos diferenciados: um representado pela Universidade de Harvard e pela Universidade John Hopkins, cujos professores eram, na sua maioria, formados em universidades alemãs, que “se distanciavam do pragmatismo para se dedicarem à investigação científica e conhecimento humanístico” (Santos et al., 2012, p. 43). O outro plano incluía os *junior colleges*, centrados na preparação para o trabalho e na ascensão da cultura geral, e os *land-grant colleges*, centrados na ciência e nas artes. No início do século XX, os Estados Unidos eram palco de elevadas taxas de crescimento e eram a referência do capitalismo industrial. De acordo com os autores, por esta época foi instituída uma comissão avaliadora do estado do ensino superior, cujo presidente, Flexner, preconizou uma estrutura curricular assente na existência de ciclos de estudos, com grande flexibilidade de percursos. Em termos organizacionais, foi concebido o sistema departamental e criados centros de pesquisa autónomos (Santos et al., 2012).

A Segunda Guerra Mundial foi impulsionadora da importância concedida pelos norteamericanos à ciência e tecnologia, conferindo-lhes a primazia da liderança do desenvolvimento universitário, de que resultou o reforço da componente da investigação científica na universidade e o nascimento da preocupação da prestação de serviços à comunidade, hoje conhecidas como atividades de extensão, de transferência e de inovação. Estas vertentes acompanhadas de outras, integrantes do chamado *compromisso social da Universidade*, ou de *responsabilidade social*, que incluem, nomeadamente, a sustentabilidade, o ambiente e a cultura configuram o que é hoje aceite como terceira missão da Universidade (Santos et al., 2012)

Na Europa persistiram modelos curriculares diferenciados, mantendo as respetivas tradições académicas, tendo a reforma Flexner influenciado alguns modelos adotados em universidades britânicas (Santos et al., 2012).

III.4. A Universidade Pública Portuguesa no contexto do Sistema do Ensino Superior

Em Portugal, o “ensino superior” apenas começa a ser expressamente referido na Carta Constitucional de 1926, artigo 145.º, § 32.º, e na Constituição de 1938, artigo 28.º, 2.º, “simultaneamente enquanto tarefa do Estado e direito dos cidadãos” (Leitão, 2015, p. 521). Após a Revolução de 74, é na Constituição de 1976 e sequentes revisões que os fundamentos do Sistema de Ensino Superior Português encontram o seu esteio.

O Sistema de Ensino Superior Português insere-se no quadro mais amplo do Sistema Educativo Português, regulado pela Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei N.º 46/86, de 14 de outubro, alterado pela Lei N.º 115/97, de 19 de setembro, Lei N.º 49/2005, de 30 de agosto e Lei N.º 85/2009, de 27 de agosto. No artigo 11.º do diploma, dedicado ao “âmbito e objetivos” é frisado o caráter binário do Sistema de Ensino Superior, que compreende o ensino universitário e o ensino politécnico. Quanto aos objetivos enunciados, não se afigura despropositado destacar as alterações introduzidas pela Lei N.º 49/2005, de 30 de agosto²², que assinalamos²³ na Tabela 6.

Quanto à natureza jurídica, as universidades são pessoas coletivas de direito público, tal como explicitado na Lei N.º 108/88, artigo 3.º, n.º 1, e, com publicação da Lei-Quando dos Institutos Públicos, Lei N.º 3/2004, de 15 de janeiro, artigo 48.º, são institutos públicos – integrando a administração indireta do Estado – de regime especial (alínea a)), enquadramento conservado no RJIES que, no entanto, prevê a possibilidade de requererem o estatuto de fundação pública com regime de direito privado (Lei N.º 62, 2007, p. 6381).

²² A Lei n.º 85/2009 apenas estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade

²³ Salientamos particularmente a alteração introduzida na alínea *f*) em que é agora considerado um horizonte de globalidade, tanto no que se refere aos problemas existentes, como na prestação de serviços especializados à comunidade e ao estabelecimento de relações de reciprocidade, que sugere as relações em rede numa aproximação a uma lógica colaborativa característica da *Governance*.

A definição por nós adotada é a que consta do Regime Jurídico do Ensino Superior (p. 6359):

As universidades, os institutos universitários e as demais instituições de ensino universitário são instituições de alto nível orientadas para a criação, transmissão e difusão da cultura, do saber e da ciência e tecnologia, através da articulação do estudo, do ensino, da investigação e do desenvolvimento experimental.

Tabela 6 - Objetivos do ensino superior – alterações introduzidas pela Lei N.º 49/2005

	Lei n.º 46/86, de 14 de outubro	Redação pós alteração introduzida pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto
Artigo 11		
n.º 2 a)	Estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo	Estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e empreendedor , bem como do pensamento reflexivo
N.º 2 b)	Formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade portuguesa, e colaborar na sua formação contínua	Formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade portuguesa, e colaborar na sua formação contínua
N.º 2 c)	Incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, a criação e difusão da cultura e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;	Incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, das humanidades e das artes, e a criação e difusão da cultura e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que se integra;
n.º 2 e)	Suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;	Suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração, na lógica de educação ao longo da vida e de investimento geracional e intergeracional, visando realizar a unidade do processo formativo;
n.º 2 f)	Estimular o conhecimento dos problemas do mundo de hoje, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;	Estimular o conhecimento dos problemas do mundo de hoje, num horizonte de globalidade, em particular os nacionais, e europeus, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
n.º 2 h)		Promover e valorizar a língua e a cultura portuguesas;
n.º 2 i)		Promover o espírito crítico e a liberdade de expressão e de investigação.

III. UNIVERSIDADE

N.º 3	O ensino universitário, visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de conceção, de inovação e de análise crítica.	O ensino universitário orientado por uma constante perspectiva de promoção de investigação e de criação do saber, visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de conceção, de inovação e de análise crítica.
N.º 4	O ensino politécnico visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais.	O ensino politécnico, orientado por uma constante perspectiva de investigação aplicada e de desenvolvimento, dirigido à compreensão e solução de problemas concretos, visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais.

Fonte: Lei N.º 46/86 de 14 de outubro.

III.5. Universidade Portuguesa – Da Primeira República ao século XXI

Em Portugal, de acordo com Prata (2002), os últimos anos da monarquia foram marcados por uma onda de contestação que culminou com a designada *Greve Académica*, em 1907, sinal do afastamento dos estudantes de uma instituição fundada num liberalismo conservador. Com a fundação da República, em 1910, foi enunciada a preocupação de abrir a frequência regular do ensino secundário e superior, até aí “privilégio dos ricos e remediados” aos desprovidos de recursos, tendo sido instituídas Bolsas de Estudo, à semelhança do que acontecia em França, Itália, Bélgica e Suíça, vistas como instrumento “altamente frutuoso para o ensino público”. Tendo em vista a “transformação e desenvolvimento da cultura nacional e a organização científica da vida económica do País” (Decreto de 22 de março, 1911, preâmbulo), foram criadas as Universidades de Lisboa e do Porto (art. 1.º) e proclamada a ulterior publicação da “constituição Universitária” (art. 1.º, § único).

A chamada Constituição Universitária, constante do Decreto com força de Lei de 19 de abril de 1911, publicado no Diário do Governo n.º 93, de 22 de abril de 1911, determina que as “Universidades são estabelecimentos públicos de carácter nacional, colocados sob a dependência e inspeção do Ministério do Interior” (art. 1.º), com os seguintes fins (art. 1.º):

- a) Fazer progredir a ciência, pelo trabalho dos seus mestres, e iniciar um escol de estudantes – nos métodos de descoberta e invenção científica;

- b) Ministrando o ensino geral das ciências e das suas aplicações, dando a preparação indispensável às carreiras que exigem uma habilitação científica e técnica;
- c) Promover o estudo metódico dos problemas nacionais e difundir a alta cultura na massa da Nação pelos métodos de extensão universitária.

O Diploma atribuiu à Universidade a responsabilidade do seu governo, cujos órgãos são o Senado, "suprema autoridade universitária", o Reitor, a Assembleia Geral da Universidade, os Conselhos de Faculdades e Escolas (art. 19.º). O Reitor é escolhido pelo Governo de entre três personalidades indicadas pela Assembleia Geral da Universidade (artigo 26.º). Na organização universitária, o Reitor representa o Governo e, para efeitos de fazer cumprir as suas deliberações e nas relações ordinárias com a Direção-Geral da tutela, é representante do Senado. Compete-lhe o exercício de autoridade administrativa e disciplinar. Apesar de ter havido um reforço da sua autonomia, verificamos que se mantém alguma dependência do Governo, pois é determinada a competência do Diretor-Geral para assegurar a fiscalização económica, administrativa e pedagógica, cabendo-lhe, entre outras, a função de se inteirar da "observância das leis do Estado" (art. 16.º).

Na transição da República para o Estado Novo a Universidade mantém-se ligada ao Estado, de cariz autoritário, de ideologia singular e natureza "tecnológica adaptada pragmaticamente às realidades do desenvolvimento", apanágio da "dinâmica do regime" (Torgal, 2008, p. 11), que não deverá ter sido alheia à criação, em 1930, da Universidade Técnica de Lisboa (Torgal, 2008).

Desde 1928 começa a esbater-se a jovem autonomia com a determinação da nomeação do reitor pelo Governo (Torgal, 2008) e, segundo Amaral (2004) "o regime de autonomia conseguido pelas Universidades de Coimbra, Lisboa e Porto, alcançado na sequência da implantação da República, em 1911, [...] foi anulado por Salazar com a publicação do Decreto-lei N.º 38692, de 26 de março de 1952" (p.33). Durante o Estado Novo presidiu uma lógica economicista, no âmbito do que Torgal (2008) designou de "'ditadura das finanças' de Salazar" e o "despertar para o desenvolvimento das ciências aplicadas e para uma política de investigação" (p.12). Durante o salazarismo a Universidade continuou a ser "a principal instituição pública de 'cultura nacional e a elite ditatorial aditou-lhe uma missão educativa e formativa, de natureza instrumental e fins reprodutores: formar a classe dirigente da Nação'" (Garrido, 2008, § 13).

III. UNIVERSIDADE

Em 1970, foi anunciado um projeto de reforma pelo Primeiro-ministro Marcelo Caetano, mas só no ano seguinte foram apresentadas as suas linhas gerais pelo Ministro da Educação, Professor José Veiga Simão, através de dois textos, com a pretensão de ser proporcionada uma ampla análise: o *Projeto do Sistema Escolar* e as *Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior*. Num contexto de elevada taxa de analfabetismo, a *Reforma de Veiga Simão* foi recebida com surpresa pela ênfase que atribuía à educação em Portugal (Stoer, 1983). Veiga Simão fez a apologia da massificação da educação vista como fator determinante da sobrevivência nacional. O relevo deposto na democratização do ensino teve, de acordo com Stoer (1983), efeitos na luta popular democrática que defendia o direito de participação no poder político pelo cidadão. Contudo, esta reforma não chegou a ser concretizada, dada a mudança de regime, com a Revolução de Abril.

Após a revolução de 74, o I Governo Provisório aprovou o Decreto-lei N.º 221/74, de 27 de Maio, que reconhecia e apoiava as iniciativas democráticas desencadeadas por professores e estudantes em torno da gestão das escolas públicas, em todos os graus de ensino. Neste diploma, o Governo compromete-se com o “estabelecimento de órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar”. Consignava, no entanto, que, no período intercalar até à concretização de tal medida, seriam criadas Comissões, democraticamente eleitas, a quem seriam confiadas as direções dos estabelecimentos pelo Ministério da Educação e Cultura (Decreto Lei N.º 221/74). Sob a governação do III Governo Provisório, é publicado o Decreto-Lei N.º 806/74, de 31 de Dezembro, em que se afirma o objetivo de “procurar dar firmeza às estruturas representativas, afastando as formas autocráticas de direção da escola, mas assegurando a eficácia do funcionamento e a plena rentabilidade do trabalho de docentes, discentes e investigadores”. Refere, ainda, a indispensabilidade da divisão de funções que, no entanto, “não deve obstar a uma participação de todos numa tarefa comum” (preâmbulo). O diploma incide especialmente sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino superior e prevê a criação dos seus órgãos de gestão: “a) assembleia de escola ou assembleia de representantes, caso esta tenha sido instituída pelo regulamento; b) conselho diretivo; c) conselho pedagógico e científico.” Determinou a atribuição ao reitor dos poderes que competiam aos antigos órgãos de governo, até à publicação de legislação regulamentadora dos novos órgãos (Decreto-Lei N.º 806/74, artigo 1.º).

No I Governo Constitucional, que contou com Mário Sottomayor Cardia como responsável pela pasta da Educação, foi publicado o Decreto-Lei N.º 781-A/76, de 28 de Outubro, para vigorar nos estabelecimentos de ensino superior. Neste diploma são tecidas, em preâmbulo, críticas à legislação anterior e preconiza-se “corrigir, com urgência, o sistema vigente de gestão das escolas do ensino superior e instaurar, finalmente, a organização e funcionamento interno democrático desses estabelecimentos de ensino” (MEIC, 1976, p. 2460(3)) com a explicitação de três preocupações centrais: “instituir uma efetiva democracia nas escolas; promover a qualidade científica e pedagógica do ensino superior; estabelecer em cada escola estruturas que garantam a correta utilização das dotações orçamentais que o Estado destina ao ensino superior”. A democracia representativa, a participação, as regras eleitorais, as competências e o funcionamento dos órgãos colegiais, são regulados de forma universal para todas as escolas. Prevê a existência da assembleia de representantes, o conselho diretivo, o conselho pedagógico, o conselho científico e o conselho disciplinar. Os reitores continuarão a ser nomeados com base no definido pelo Decreto-Lei N.º 26611, de 9 de Maio de 1936, tendo sido remetida a alteração a este modelo para novo diploma legal (Cap. IX). As relações entre a tutela e as universidades manter-se-ão através da subordinação destas em muitas matérias dependentes de despacho dos membros do Governo (Decreto-Lei n.º 781-A/76, 1976).

A Constituição Portuguesa, através da revisão constitucional de 1982 (Lei Constitucional n.º 1/82), artigo 76.º, bem como a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, 1986)²⁴, artigo 45º, nº 7 e nº 8, acolheram o preceito da autonomia universitária e determinaram que os estabelecimentos de ensino superior passem a gozar de autonomia científica, pedagógica e administrativa, conferindo, ainda, às universidades, autonomia financeira. A Lei de Bases refere no mesmo artigo (nº 6) a garantia de que a direção das instituições de ensino superior é orientada “pelos princípios de democraticidade e representatividade e de participação comunitária”. Mas só em 1988 foi aprovada a Lei da Autonomia Universitária [LAU], (Lei n.º 108/88), de 24 de setembro. A Lei da Autonomia vem estabelecer um regime assente nos princípios da democraticidade e participação, assegurando métodos de gestão democrática (artigo 2º). A definição de Universidade então considerada é a seguinte (Lei n.º 108/88, 1988, p. 3914):

²⁴ Entretanto alterada pelas Lei n.º 115/97, de 19 de dezembro, Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto e Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto.

III. UNIVERSIDADE

As universidades são centros de criação, transmissão e difusão da cultura, da ciência e da tecnologia, que, através da articulação do estudo, da docência e da investigação, se integram na vida da sociedade.

Os fins que lhe são atribuídos, constam no artigo 1.º, pontos 2 e 3 do diploma (Lei n.º 108/88, p. 3914):

2 – São fins das universidades:

- a) A formação humana, cultural, científica e técnica;
- b) A realização de investigação fundamental e aplicada;
- c) A prestação de serviços à comunidade, numa perspetiva de valorização recíproca;
- d) O intercâmbio cultural, científico e técnico com instituições congéneres nacionais e estrangeiras;
- e) A contribuição, no seu âmbito de atividade, para a cooperação internacional e para a aproximação entre os povos, com especial destaque para os países de expressão oficial portuguesa e os países europeus.

3 – Às universidades compete a concessão de graus e títulos académicos e honoríficos, de outros certificados e diplomas, bem como a concessão de equivalência e o reconhecimento de graus e habilitações académicos.

Os órgãos de governo instituídos são a assembleia da universidade, o reitor, o senado e o conselho administrativo (artigo 16.º), havendo paridade entre docentes e estudantes, no caso da assembleia e do senado. O diploma confere às universidades capacidade de autodeterminação e reconhece-lhes autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar, bem como o direito de elaborar os seus estatutos (artigo 3º). O reitor passa a ser eleito pela assembleia da universidade. As instituições universitárias contam, agora, com poderes de direção e competência exclusiva para a prática de atos, anteriormente da competência da administração direta do Estado. Não obstante as contradições registadas, no que concerne à definição da autonomia das escolas nas suas relações com a tutela, a LAU foi, em geral, recebida como um elemento decisivo para o

processo de democratização, liberdade e autogoverno das universidades, estando na base de um novo modelo de relacionamento com a tutela (Lima, n.d.).

No decurso da aplicação da LAU, a delegação de competências nos reitores começou por ter em consideração o recrutamento de docentes por conveniência urgente de serviço, equiparação a bolseiro de docentes, concessão de equivalências de habilitações estrangeiras, mobilidade e gestão de pessoal, nomeação de júris, autorização de despesas, com um limite determinado, e outras capacidades que pontualmente eram alvo de despachos de delegação e subdelegação de competências, por parte do Ministro da Educação e do Diretor Geral do Ensino Superior. É, assim, sob a égide dos X, XI e XII Governos Constitucionais, entre 1985 e 1995, que se operam as primeiras alterações substanciais no âmbito da gestão das universidades, no alinhamento do que Carvalho (2007) designa de uma viragem para uma conceção gestionária, ocorrida com o X Governo Constitucional e cimentado com o XI Governo Constitucional. Paralelamente impõe-se o modelo de universidade de investigação, observando-se a aproximação ao modelo humboldtiano.

Contudo, a operacionalização da Lei da Autonomia Universitária, não obstante os efeitos positivos que proporcionou, não resolveu, por si, os problemas que se apresentavam à Universidade Portuguesa. Queiró e Pedrosa (2005) identificaram pressões que se colocavam ao ensino superior, volvidos dezassete anos sobre a aprovação da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro, no princípio de que a “questão universitária é, em Portugal, uma questão de Estado .../...devendo ser vista como parte estratégica da afirmação de Portugal como país” (p. 60). A primeira, considerada a maior falha do modelo instituído em 1988, tem a ver com a falta de providência de supervisão e acompanhamento da autonomia²⁵ por instâncias que representem o interesse público. Referem um défice de regulação e defendem a existência de uma “entidade de supervisão para o conjunto do Ensino Superior, com competências de planeamento e estratégia, de acompanhamento da atividade das instituições, de coordenação de políticas, de melhoria de qualidade geral do sistema” (p. 71). Observam que outras falhas estão relacionadas com inexistência de contratualização plurianual com o Estado das atividades das instituições, o que se faz sentir com maior intensidade dadas as “errâncias

²⁵Os autores consideram que a autonomia está associada ao reconhecimento de que a missão específica da Universidade não se compadece com tutelas de controlo próximo e é cumprida com mais eficiência em autogoverno responsável e transparente (Queiró, João Filipe & Pedrosa, Júlio (2005). *Governar a Universidade Portuguesa – Missão, Organização, Funcionamento e Autonomia*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. P. 61).

orçamentais e a ‘política do instante’ a substituírem a estabilidade, a exigência e a responsabilização” (p. 61). Note-se que a contratualização não deverá ser observada como “um contrato de recondução tácita”, antes devendo ser entendido como um contrato de “duração determinada”, baseado nos princípios de “renegociabilidade” e “condicionalidade”, isto é, cuja vigência é fixada entre as instituições e o Estado e outras entidades com que se relacionam mas condicionada a revisão em face da análise do grau de cumprimento das partes, e versam sobre questões como o orçamento e metas institucionais (Neave, 1998, p. 276). Nas palavras do autor, este novo conceito de “contratualização” constitui o coração do Estado Avaliador” (p. 276).

No que se refere ao governo das instituições de ensino superior, Queiró e Pedrosa (2005) salientam que os défices identificados dizem respeito à “ausência de políticas claras e de um quadro de referência estável” (p. 71), no domínio do Estado. No que respeita à governação interna, numa antecipação de alguns dos princípios que viriam a ser enunciados no Regime Jurídico aprovado e publicado em 2007, os autores advogam que as “sedes de governo das instituições devem propiciar a autonomia institucional e liberdade académica, a legitimação externa e interna, o equilíbrio entre os interesses institucionais e setoriais, a capacidade estratégica, a governação participada, a transparência e a prestação de contas” (p. 71)

III.5.1. Processo de Bolonha

À emergência de novos modelos de governação das universidades em diversos países da Europa, na década de oitenta, não terá sido alheia a Reforma do Estado Providência, fazendo “sobressair concepções liberalizantes e um modelo institucional”, de tipo anglo-americano, distinto do enraizado “nos países nórdicos e do sul da europa” (Lima, Azevedo e Catani, 2008, p. 9). O processo de mimetismo através do qual foram adotados princípios da reforma do Estado e da Administração Pública e os efeitos da globalização, em termos económicos, sociais, mas também culturais e de políticas educacionais, levaram ao progressivo esbatimento da diversidade no campo universitário europeu. Para este fenómeno muito tem concorrido a criação de um espaço europeu de educação superior²⁶, que encontra a sua génese

²⁶ A criação de um espaço universitário europeu, que contou como instrumentos a Declaração da Sobornne, de Bolonha e as reunião que se lhes seguiram, facilitador da mobilidade de estudantes e de docentes, tem subjacente uma estratégia da União Europeia no sentido dotar as universidades de boas condições (lucrativas) para se lançar em formas mais avançadas de transnacionalização da educação, preconizada em 2000, pela OCDE, no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio dos Serviços (GATS), sendo a educação um dos doze serviços envolvidos.

na *Magna Charta Universitatum*, subscrita pelos Reitores [Rectores] das Universidades Europeias que se reuniram em Bolonha por ocasião do IX centenário da mais antiga de entre elas, em Setembro de 1988, onde é expressa a importância do papel a desempenhar pelas universidades numa sociedade competitiva, em contínua mudança, salientando o seu papel decisivo para o futuro da Humanidade, já que este depende, “em grande parte do desenvolvimento cultural, científico e técnico, produzido em centros de cultura, conhecimento e pesquisa, representado por verdadeiras universidades” (Rectores, 1988). Nos quatro pilares fundamentais enunciados no documento está expresso o carácter autónomo das universidades, a indissociabilidade do ensino e da investigação. A liberdade de investigação e formação é proclamada como o princípio fundamental da vida universitária que os órgãos de governo devem assegurar e respeitar. É rejeitada a intolerância e dada primazia a um diálogo permanente no seio da Universidade, considerada como o espaço ideal para os professores transmitirem os seus conhecimentos e desenvolverem pesquisa e inovação. A mobilidade de professores e estudantes é um dos meios apontados para o cumprimento da missão da Universidade europeia, enquanto depositária da tradição do humanismo europeu, expressa na preocupação constante em alcançar o saber universal, não considerando fronteiras geográficas ou políticas, e na afirmação da necessidade fundamental do conhecimento mútuo e interação entre as diferentes culturas (Rectores, 1988). À *Magna Charta Universitatum* sucede a Declaração da Sorbone, assinada em 1998, *Déclaration conjointe sur l’harmonisation de l’architecture du système européen de l’enseignement supérieur*, percussora da Declaração de Bolonha, atrás citada. Em 1999, os Ministros de vinte e nove Estados europeus²⁷ entre os quais Portugal, assinaram a *Declaração de Bolonha*.

A centralidade do Processo de Bolonha tem assentado sobre as reformas estruturais com o objetivo de promover coerência e eficácia nos sistemas de ensino superior europeus, estabelecendo um conjunto de características, de entre as quais se assinalam as relativas à estrutura do ensino superior em três ciclos de estudo – licenciatura, mestrado e doutoramento - e a conceção do sistema europeu de créditos – *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS). Este é um dos instrumentos fundamentais do modelo de formação adotado, porquanto considera as horas de trabalho global atribuído a cada unidade curricular (UE, 2011b). As atividades desenvolvidas no âmbito da formação do indivíduo, para além do plano

(Santos, Boaventura de Sousa (2005). A Universidade do Século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. *Educação, Sociedade & Cultura*, pp. 150-153).

²⁷ Atualmente o Processo de Bolonha conta com a participação de 46 países, vinte deles de fora da Europa.

curricular formal, poderão ser tomadas em consideração em sede de *Suplemento ao Diploma* que “facilita a mobilidade, após a formação, e a empregabilidade com base em informações sólidas e precisas sobre as qualificações” (Decreto-Lei n.º 42/2005, 2005, p. 1494), que tem por base o Quadro Nacional de Qualificações [QNQ], em Portugal consagrado no Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro de 2007. O QNQ visa “integrar os subsistemas nacionais de qualificação e melhorar o acesso, a progressão e a qualidade das qualificações em relação ao mercado de trabalho e à sociedade civil” (Decreto-Lei N.º 396/2007, 2007, p. 9168). O incentivo à mobilidade de estudantes e de profissionais, associado à expansão da oferta formativa decorrente da rápida massificação do ensino superior, estão na base da criação de um mecanismo essencial que visa assegurar a comparabilidade de formações e o reconhecimento de competências, num quadro de garantia de qualidade. No seu conjunto, estes esforços de reforma vieram proporcionar novas oportunidades tanto às universidades como aos estudantes. Segundo a Comissão Europeia (2009), o lançamento do Registo Europeu de Garantia da Qualidade do Ensino Superior “está a dar maior visibilidade ao ensino superior europeu e a reforçar a credibilidade das instituições e dos programas na Europa e no mundo” (p. 2).

De acordo com o Memorando 09/171, de 22 de abril, da Comissão Europeia, num inquérito efetuado aos alunos de trinta e um países europeus – todos os Estados-Membros da UE e Croácia, Islândia, Noruega e Turquia – oitenta e três por cento dos inquiridos opinaram que “os relatórios independentes sobre a qualidade de universidades e programas ajudam os alunos a decidir onde estudar, na base da qualidade/reputação da instituição e seus programas de estudo” (CE, 2009, p. 3).

Os princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior foram transpostos para o ordenamento jurídico português através da publicação do Decreto-Lei N.º 42/2005, de 22 de fevereiro, aplicável a todos os estabelecimentos de ensino superior e a todas as formações ministradas. No preâmbulo do diploma consagra-se o Processo de Bolonha como “um vetor determinante para o cumprimento da Estratégia de Lisboa para 2010” (Decreto-Lei N.º 42/2005, 2005, p. 1494), conferindo centralidade ao ensino superior no papel decisivo que detém para tornar a Europa no “espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo, baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão

social” (Decreto-Lei N.º 42/2005, 2005, p. 1494). A missão do ensino superior está assim focada num processo de globalização.

A Declaração de Bolonha viu aditadas linhas de ação, através do Comunicado de Praga, em 2001: maior envolvimento dos estudantes na gestão das instituições e promoção da formação ao longo da vida que potencia a abertura a novos públicos.

O Estado passou a ter funções de regulação, essencialmente através da avaliação, “apresentada como um contraponto indispensável à autonomia” (Lima, n.d., p. 240), pelas regras de financiamento e pela imposição de adesão e adequação ao Processo de Bolonha. É dada particular importância à avaliação externa, segundo orientações padronizadas. Há uma pretensão de “reformular o sistema de governo das instituições, de modo a consolidar a autonomia, desenvolver a cultura de prestação de contas e flexibilizar as formas de organização e gestão e de estruturar um sistema de garantia de qualidade” (Lima, n.d., p. 240).

Neave e Amaral (2012) assumem que a doutrina básica impulsionadora do ensino superior na Europa é o neoliberalismo, que consideram o responsável por uma acentuada rutura com o paradigma político e histórico com que se conformavam as universidades da Europa até ao final dos anos setenta do século XX. Em resultado, são evidenciadas alterações significativas ao longo das duas últimas décadas do século passado, como a privatização do ensino superior, a partilha de custos, através da alteração do valor das propinas, a supervisão pública sobre a qualidade académica bem como sobre o desempenho e a produtividade, e a introdução de práticas de gestão regidas por princípios advindos do setor privado. As mudanças no ensino superior europeu estão a levar um afastamento deste sistema das fronteiras históricas do Estado-Nação, privilegiando o direcionamento no sentido de outras regiões e redes transfronteiriças, numa lógica de aprofundamento do sistema multinacional perspetivado na Declaração de Bolonha, operacionalizado através de um processo de convergência²⁸ (pp. 1-13)

²⁸ De acordo com os autores, “convergência” é vista como “o progresso alcançado na implantação de medidas destinadas a assegurar os objetivos compartilhados e acordados” e “está intimamente ligada com uma dinâmica específica para mudar a relação entre os três níveis da tomada de decisão: europeu, nacional e institucional. Neave, G., & Amaral, A. (2012). Introduction. On Exceptionalism: The Nation, a Generation and Higher Education, Portugal 1974–2009. London New York: Springer Science+Business Media (p. 13).

III. UNIVERSIDADE

A criação de um sistema europeu de ensino superior tem como consequência, segundo Amaral (2008) uma perda de protagonismo dos Estados que se traduz numa redução da autonomia relativa dos Estados nacionais, neste domínio, a uma deslocalização do espaço de debate, à falta de participação ou a uma participação difusa dos atores educativos, em favor da intervenção de *stakeholders*.

Já no ano de 2004, Gago (2004), no discurso produzido aquando das Jornadas de Bolonha na Universidade de Aveiro, frisou as ameaças que se colocavam, então, às universidades, tendo destacado “o ataque à autonomia universitária e a tentativa de implantação na opinião pública da ideia (reacionaríssima a parecer moderna e avançada) que a autonomia universitária seria um entrave ao progresso da universidade” (p. 9). Referiu, a propósito que a autonomia universitária “nada tem a ver com critérios de eficiência, mas com o papel autónomo da universidade na garantia da liberdade de pensar e de difundir o pensamento livre” (p. 9). Salientou ser esta a razão essencial da autonomia universitária “como pilar da democracia” (p. 9).

III.6. Autonomia das universidades no quadro do RJIES

A autonomia das universidades é um princípio consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP) através da alteração introduzida à Lei Fundamental em 1982, artigo 76.º, n.º 2 e “equivale a um verdadeiro direito fundamental das Universidades” (Miranda, 2012, p. 12). De acordo com o autor esta consagração equivale à institucionalização do princípio da liberdade de aprender e ensinar, consagrado no artigo 43.º da CRP e da liberdade de criação e investigação científica a que respeita o n.º 4 do artigo 73.º da CPR.

Não será displicente a observação do texto inicial do artigo assinalado com o título “Acesso à Universidade” e das alterações que foram sendo introduzidas no âmbito das revisões que o alteraram (Tabela 7).

A consagração da autonomia universitária em sede da Constituição da República inspirou desenvolvimentos concretizados na LAU e mais tarde no RJIES. Não desconsiderando a discussão que o assunto da autonomia tem despertado em vários estudiosos da matéria (Nabais, 1991; Moreira, 2003; Pedrosa, 2015), mormente no que se refere à estreita relação entre autonomia universitária e modelos de governo das universidades, adotamos, neste domínio, a posição que nos é proposta por Pedrosa (2015, p. 821):

a ideia de universidade tem mudado algo, ao longo do tempo, assistindo-se na generalidade dos países europeus à consolidação de sistemas diversificados e diferenciados de educação superior. Acontece, em todo o caso que mesmo as marcadas mudanças observadas não alteraram a convicção generalizada entre os grupos de interessados de que a educação superior mantém missões que não dispensam a autonomia.

Tabela 7 - Evolução das alterações ao artigo 73.º da CPR

Diploma	Texto do Artigo
Decreto de Aprovação da Constituição, da Presidência da República. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10	<p>Artigo 76.º</p> <p>(Acesso à Universidade)</p> <p>O acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades do país em quadros qualificados e estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras.</p>
Lei Constitucional n.º 1/82 - Diário da República n.º 227/1982, Série I de 1982-09-30, em vigor a partir de 1982-10-30 (Artigo n.º 63.º)	<p>Artigo 76.º</p> <p>(Universidade)</p> <p>1. O regime de acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país, estimulando e favorecendo a entrada de trabalhadores e de filhos de trabalhadores.</p> <p>2. As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.</p>
Lei Constitucional n.º 1/89 - Diário da República n.º 155/1989, Suplemento n.º 1, Série I de 1989-07-08, em vigor a partir de 1989-08-07 (Artigo n.º 45.º)	<p>Artigo 76.º</p> <p>(Universidade e acesso ao ensino superior)</p> <p>1. O regime de acesso à Universidade e às demais instituições de ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.</p> <p>2. As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira.</p>
Lei Constitucional n.º 1/97 - Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20 , em vigor a partir de 1997-10-05 (Artigo n.º 48.º)	<p>Artigo 76.º</p> <p>(Universidade e acesso ao ensino superior)</p> <p>1. O regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em</p>

quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.

2. As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.

Fonte: Lei Constitucional n.º 1/97.

E partimos desta posição para uma abordagem sucinta das diferentes dimensões, tendo em vista a compreensão da análise sequente que integra o nosso estudo.

A consagração da autonomia universitária em sede da Constituição da República inspirou desenvolvimentos concretizados na LAU e mais tarde no RJIES.

Não desconsiderando a discussão que o assunto da autonomia tem despertado em vários estudiosos da matéria (Nabais, 1991; Moreira, 2003; Pedrosa, 2015), mormente no que se refere à estreita relação entre autonomia universitária e modelos de governo das universidades, adotamos, neste domínio, a posição que nos é proposta por Pedrosa (2015, p. 821):

a ideia de universidade tem mudado algo, ao longo do tempo, assistindo-se na generalidade dos países europeus à consolidação de sistemas diversificados e diferenciados de educação superior. Acontece, em todo o caso que mesmo as marcadas mudanças observadas não alteraram a convicção generalizada entre os grupos de interessados de que a educação superior mantém missões que não dispensam a autonomia,

e partimos dela para uma abordagem sucinta das diferentes dimensões, tendo em vista a compreensão da análise sequente que integra o nosso estudo.

A autonomia estatutária das universidades, consagrada no artigo 76.º da CRP, como atrás referido, deverá, na sua aplicação, ser conjugada com outros princípios, também eles elementares por integrarem a Lei Fundamental, designadamente no que se refere à aplicação dos princípios de gestão democrática, previstos nos artigos 2.º e 77.º da CPR e da separação e interdependência de poderes, artigo 2.º da CPR, a par da garantia dos direitos de todos os

membros de cada instituição – o regime do pessoal docente e investigador, bem como do não docente e não investigador - (Miranda, 2012, p. 13).

De acordo com Miranda (2012), autonomia estatutária “significa auto-organização interna das universidades” (p. 13), cabendo às instituições a forma de elaboração e aprovação dos seus estatutos, a definição da sua missão e funções específicas, as unidades de ensino e de investigação que integram, a maior ou menor descentralização o governo e a gestão das unidades orgânicas e duração dos respetivos mandatos, a forma de relacionamento e coordenação com os seus pares e outras entidades públicas ou privadas, e outros (Miranda, 2012; Lei N.º 62, 2007).

A autonomia científica atribui às universidades públicas a capacidade de definir, programar e executar a investigação e outras atividades de carácter científico, sem prejuízo dos critérios e procedimentos de financiamento público da investigação (Lei N.º 62, 2007, artigo 76.º). De acordo com Canotilho et al. (p. 373), a autonomia científica “traduz-se no direito de autodeterminação e auto-organização das universidades em matérias de índole científica, como seja a seleção de áreas de investigação, organização da investigação” (p. 373). A autonomia pedagógica está também conexas com a liberdade de ensino e consiste na capacidade de autodefinição, através de órgãos universitários competentes, das formas de ensino e de avaliação, da organização das disciplinas e da distribuição do serviço docente, etc. A autonomia administrativa consiste na autoadministração ou autogoverno, através de órgãos próprios emergentes da própria comunidade universitária (gestão dos seus próprios assuntos, prática de atos administrativos próprios, celebração de contratos, recrutamento de pessoal, inclusive de docentes, etc.). Finalmente, a autonomia financeira abrange designadamente o orçamento próprio, a capacidade para arrecadar receitas próprias, etc.

Miranda acrescenta, no domínio da autonomia administrativa, o poder regulamentar e o poder disciplinar, que encontram expressão no artigo 110.º do RJIES (Miranda, 2012, p. 14). Numa reflexão sobre a possibilidade de extensão desta autonomia universitária a “cada uma das partes integrantes da instituição global, (faculdades, departamentos, institutos, etc.)”, os autores consideram que “as razões que justificam a autonomia da universidade face ao exterior (especialmente face ao Estado) podem compreender também uma certa medida de autonomia intrauniversitária”. (Canotilho et al., 1993, pp. 373, 374).

Na anotação ao artigo 76.º da CRP, Canotilho et al. (1993) referem caber à lei a definição dos limites da autonomia universitária, estando, no entanto, ela própria obrigada a garantir um espaço mínimo constitucionalmente relevante, de forma a salvaguardar-se o «núcleo essencial» da autonomia universitária. Os autores afirmam que, à luz da Constituição, as universidades não podem pertencer à administração direta do Estado, integrando antes a administração pública autónoma ou a administração indireta do Estado, com sujeição à tutela governamental ou à sua superintendência, mas não à sua direção (p. 374).

Contudo, não obstante a consagração dos princípios da autonomia universitária quer na Lei Fundamental quer na legislação reguladora, a instabilidade autonómica é uma realidade em resultado da perda de prioridade das universidades²⁹ nas políticas públicas, identificada através do financiamento estatal, obrigando à procura de “novas dependências” (Santos e Filho, 2008, p. 17). E porque, segundo o autor, “a autonomia científica e pedagógica assenta na dependência financeira do Estado” (p. 16) a concessão de autonomia afirmada partir da década de oitenta do século XX, “ficou sujeita a controlos remotos estritamente calibrados pelos Ministérios das Finanças e da Educação” (p. 17).

Por outro lado, as universidades estão sujeitas a pressões constantes, desde a exigência para que seja assegurada a qualidade da oferta formativa que promovem e a sua conformação à procura no domínio do emprego, da promoção da investigação científica, até às respostas requeridas pelas políticas nacionais, europeias e internacionais, com a sujeição do quadro da autonomia à função de corresponder ao “cada vez mais competitivo ‘mercado’ do ensino superior global” (Amaral, et al., 2015, p. 82).

III.7. Expansão da investigação

No início do século XX, em Portugal, a ciência resumia-se a ações isoladas, essencialmente por iniciativa da Academia das Ciências (Caraça e Pernes, 2002; Heitor e Horta, 2012; Heitor, 2015). Com a implantação da República, em 1910, a preocupação de proporcionar um ensino de qualidade e da abertura da universidade à sociedade ficou consignada nos estatutos das

²⁹ “A perda de prioridade na universidade pública nas políticas públicas do Estado foi, antes de mais, o resultado da perda geral da prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzidas pelo modelo de desenvolvimento económico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980 se impôs internacionalmente”. Santos, B. d., & Almeida Filho, N. (2008). *A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova*. Coimbra: Almedina. Obtido em 29 de abril de 2018, de Estudo Geral: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/12122> (p. 18)

Universidades de Lisboa e Porto, através da adoção do modelo de universidade de investigação, num percurso diferenciado da Universidade de Coimbra, ideia reforçada com a criação do Instituto Superior Técnico (Heitor, 2015). Não obstante as políticas enunciadas, o cenário científico, em Portugal, não acompanhou os progressos científicos e técnicos verificados noutros países, muito em resultado da escassez de equipamentos científicos e do “comprometimento por procedimentos e requisitos burocráticos praticamente impossíveis de cumprir” (Heitor, 2015, p. 86).

A integração de Portugal na União Europeia marcou o período que Heitor et al. (2012) designam de “Late Awakening of the Scientific Base” – de 1986 a 1995 - (p. 188). A fase que decorreu entre 1986 e 1989 caracterizou-se por uma intensificação crescente das relações de Portugal no âmbito da cooperação internacional no domínio da ciência e da tecnologia, para a qual muito contribuiu a integração de investigadores portugueses em importantes organizações internacionais como o Centro Europeu de Investigação Nuclear e a Agência Espacial Europeia. Este período é também marcado pela criação de entidades de natureza privada, normalmente sem fins lucrativos, as chamadas Associações Privadas Sem Fins Lucrativos (APSFL), entidades de acolhimento de unidades de investigação antes incorporadas nas universidades, movimento entendido como forma de “contornar a rigidez burocrática da administração pública e de facilitar o acesso a financiamento público” (Heitor et al, 2012, p. 188). Neste período também a Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT) teve um papel crucial no desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, através da implantação de programas de Ciência e Tecnologia, a nível nacional, mobilizador de um conjunto alargado de projetos em áreas determinadas, financiados por fundos europeus (Caraça, Conceição e Heitor, 1996; Heitor et al., 2012).

A assunção por Mariano Gago da pasta ministerial da Ciência e Tecnologia, em 1995, no Governo chefiado por António Guterres, haveria de ditar alterações profundas nas instituições associadas à ciência e tecnologia: As funções anteriormente atribuídas à JNICT foram divididas entre a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), a quem foi atribuída a responsabilidade da avaliação e financiamento, o Instituto de Investigação Científica e Tecnológica e o Observatório da Ciência e Tecnologia, com funções de observação e análise (Heitor, 2015). Foi, então, implementado um modelo de avaliação das unidades de investigação e desenvolvimento (I&D) a que foi associado um novo programa de financiamento público que foi sofrendo uma aumento gradual significativo verificando-se um

III. UNIVERSIDADE

aumento total de cerca de 30% entre os anos de 1995 e 1999, o qual financiou 337 unidades de I&D em 1996. Entre 1995 e 2005 assistiu-se a uma dinâmica da promoção da cultura e da atividade científica. A evolução da Ciência e Tecnologia (C&T) em Portugal fez-se sentir nos diferentes níveis (Tabela 8).

É de notar que a dinâmica gerada pelos exercícios de avaliação teve especial importância no contexto do reforço institucional das unidades de I&D de base universitária, formalmente com o Regime Jurídico das Instituições de Investigação (Heitor, 2015; Decreto-Lei N.º 125/99, artigos 28.º e 29.º) continuado e potenciado pelo RJIES no quadro da gestão universitária, com uma maior abertura à sociedade e possibilitando a integração de investigadores nos órgãos de governo das instituições universitárias.

Tabela 8 - Análise do impacto dos exercícios nacionais de avaliação (todos 3 a 4 anos) em termos do número de Unidades e da dimensão relativa das Unidades de I&D em Portugal, 1996-2007

Ano do início do exercício da avaliação independente	1996	1999	2003	2007
Número total de Unidades de I&D	269	337	462	423
Número total de investigadores doutorados registados nas Unidades de I&D	3 673	5 850	8 038	11 426
Número médio de investigadores doutorados por Unidade de I&D	13,7	17,4	17,4	27

Fonte: Heitor (2015, p. 100).

No quadro dos incentivos ao desenvolvimento científico e tecnológico, para além do apoio do Estado foi relevante o financiamento da União Europeia, essencialmente entre 2007 e 2011 e retomado com o Quadro “Horizonte 2020” Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação, com um orçamento global superior a 77 mil milhões de euros para o período 2014-2020, em que a participação para Portugal absorveu, em 2014, cerca de 1.8% do total de financiamento disponível para esse ano (FCT, 2018b; Heitor, 2015). Realça-se, ainda, que a promoção de atividades de I&D no tecido empresarial tem sido estimulada através de incentivos fiscais não só através da dedução fiscal incidente sobre a despesa total em I&D mas também tendo em conta o emprego de investigadores doutorados, bem como através de mecanismos de apoio a atividades e transferência de tecnologia no âmbito de grandes

organizações e consórcios de âmbito internacional, em que assumem especial destaque as parcerias internacionais de ciência, tecnologia e ensino superior³⁰, programas que têm contribuído de forma essencial para a internacionalização das universidades (Heitor, 2015, pp. 141, 142).

Também nesta vertente parece haver dominância do managerialismo, igualmente observável no texto da Lei fundamental, a Constituição da República Portuguesa (CPR), através das suas sucessivas revisões: a designação inicial do artigo 73.º de “Educação e cultura” foi alterada na primeira revisão constitucional, em 1982, para “Educação, cultura e ciência”, foi aditado o n.º 4 com a consideração do incentivo e apoio do Estado à criação e investigação científicas, a que foi acrescida, com a alteração de 1989, a alusão dos referidos estímulo e apoio à inovação tecnológica; mas na revisão de 1997, já se encontra plasmado o primado da competitividade e a articulação com as empresas, cuja concretização atrás referimos, no que é um dos pilares da missão das universidades, a transferência de conhecimento/atividades de extensão. Ao mesmo tempo enfatiza-se o reforço da autonomia: “A criação e a investigação científicas, bem como a inovação tecnológica, são incentivadas e apoiadas pelo Estado, por forma a assegurar a respetiva liberdade e autonomia, o reforço da competitividade e a articulação entre as instituições científicas e as empresas”, ao mesmo tempo que se define a necessidade de um quadro de avaliação da qualidade através da alteração registada no artigo 76.º da CRP. A este respeito, Torgal (2012) refere que, em resultado das sucessivas revisões foram eliminadas as alusões de cariz marxista aos “trabalhadores” e enfatizados aspetos que colocam a marca do neoliberalismo e globalização da sociedade atual na relação entre a universidade, a educação e a competitividade (p. 70).

III.8. Novos Modelos de gestão das universidades

III.8.1. Regime jurídico das instituições de Ensino Superior

As ideias da Nova Gestão Pública caracterizada pela ênfase no mercado, na concorrência, no controlo financeiro da gestão e na adoção de instrumentos de gestão do setor privado

³⁰ São exemplo os programas de estudos avançados que incluem algumas universidades portuguesas e universidades de reconhecimento mundial, como o MIT, a Universidade de Carnegie Mellon e a Universidade do Texas em Austin, Heitor, M. (2015). Ciência e Conhecimento na Modernização de Portugal. In M. Rodrigues, & M. Heitor (Edits.), 40 Anos de Políticas de Ciência e Ensino Superior (pp. 81-146). Coimbra: Edições Almedina, S.A. (p.141).

atingiram gradualmente os vários setores do Estado e, mais recentemente, as universidades. Neste domínio, verificou-se uma democratização do acesso ao ensino superior, com o consequente aumento do número de alunos e as dificuldades acrescidas para assegurar o seu funcionamento com fundos públicos. Observou-se a diversificação e aumento da oferta formativa e a impossibilidade de gerir centralmente o conhecimento aplicável, devido à crescente massificação e à rápida desatualização do conhecimento em face do desenvolvimento da investigação. Salientou-se ainda a necessidade de intensificar a interação das universidades ao meio socioeconómico. Estas são algumas das razões que estiveram na base de reflexão sobre novos modelos de organização e de gestão das universidades (Amaral e Magalhães, 2000, p. 12; Araújo e Rodrigues, 2009), acompanhadas pelo “ surgimento das teorias neoliberais veiculadoras da ideia das inevitáveis ineficiências do setor público que só poderiam ser lavadas por esse líquido milagroso, o mercado” (Amaral et al., 2000, p. 12). Já Santos (2005) afirmara a perda de prioridade da universidade pública nas políticas estatais, “induzida pelo modelo de desenvolvimento económico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal, que a partir dos anos oitenta se impôs internacionalmente” (p. 141). Segundo o autor, este modelo significou, para a Universidade, uma série de fragilidades que em vez de serem fundamento de um programa de reforma político-pedagógica, “foram consideradas insuperáveis e utilizadas para justificar a abertura generalizada do bem público universitário à exploração comercial” (p. 141), ficando a ideia de que a Universidade é “irreformável (tal como o Estado) ” (p. 141) e que a alternativa viável está na “criação do mercado universitário” (p.141).

Para Amaral (2010), em resultado da globalização das economias e da “transformação do conhecimento num fator de competitividade económica, associado à emergência do neoliberalismo com a desvalorização do social em favor do económico, verificou-se uma alteração das funções socioeconómicas da Universidade [...] que teve uma influência enorme sobre os modelos de governo das universidades” (p. 52). Partindo da crença de que as ideias managerialistas podem ser aplicadas a todos os setores da Administração Pública, os governos têm procurado implementar novos modelos de gestão nas instituições de ensino superior, tentando alterar o modelo vigente nas universidades públicas (Araújo et al., 2009, p.2).

Os governos vêm abandonando o modelo burocrático tradicional, caracterizado pelo controlo direto das atividades, centrado no Estado, para um modelo de agência que procura desenvolver estratégias orientadas para o mercado, introduzindo incentivos e instrumentos e

técnicas de gestão do setor privado (Araújo et al., 2009, p.8). A legislação portuguesa acolheu as recomendações emanadas através do relatório de avaliação do sistema de ensino superior em Portugal, preparado pela equipa internacional designada pela Divisão de Educação da OCDE que referem que a reforma do sistema de ensino superior em Portugal deverá ser integral e profunda. Este relatório teve em consideração a avaliação conduzida pela ENQA – *European Network for Quality Assessment*, sobre o sistema de garantia de qualidade, bem como as avaliações institucionais desenvolvidas pela EUA - *European University Association*, numa lógica reformista adotada pela ação governativa do XVII Governo Constitucional (Heitor, 2007)³¹, tendo assim sido adotadas propostas emblemáticas da Nova Gestão Pública, como se verifica através da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), que veio introduzir alterações significativas na gestão universitária.

O novo Regime prevê a existência de três órgãos de governo das universidades: conselho geral, o reitor e o conselho de gestão. O conselho geral, órgão colegial máximo da instituição, é composto por quinze a trinta e cinco membros, integrando professores e investigadores (necessariamente mais de metade dos membros), compreendendo estudantes e, eventualmente (mas não necessariamente) funcionários não docentes, e ainda, obrigatoriamente, pelo menos 30% de membros externos cooptados, um dos quais será o presidente que o órgão elegerá (artigo 81.º).

O RJIES deixou a composição dos conselhos gerais ao critério das instituições, desde que consideradas as relações percentuais determinadas no diploma (n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 81.º). O facto de estar prevista uma representação de professores e investigadores que constitua mais de metade da totalidade dos membros do conselho geral significa que o princípio da colegialidade terá sido preservado (Mano e Marques, 2012). A Tabela 9 (Constituição do Conselho Geral) transmite a ideia da diversidade existente da composição do Conselho Geral nas diversas universidades públicas portuguesas.

³¹ Notas do então Secretário de Estado Manuel Heitor na discussão pública, na Assembleia da República, da Proposta de Lei do Governo sobre o regime jurídico das instituições de ensino superior, que haveria de culminar na aprovação da Lei N.º 62/2007, de 10 de Setembro.

III. UNIVERSIDADE

Tabela 9 - Constituição do Conselho Geral

Universidade	Professores e Investigadores	%	Estudantes	%	Não Docentes	%	Externos	%	Total
U. Açores	8	53	2	13	1	7	4	27	15
U. Aveiro	10	53	3	16	1	5	5	26	19
U. Porto	12	52	4	17	1	4	6	26	23
ISCTE	17	52	5	15	1	3	10	30	33
U. Aberta	12	55	3	14	1	5	6	27	22
U. Algarve	18	51	6	17	1	3	10	29	35
U. Beira Interior	15	52	5	17	1	3	8	28	29
U. Coimbra	18	51	5	14	2	6	10	29	35
U. Évora	13	52	3	12	2	8	7	28	25
U. Lisboa	18	51	6	17	1	3	10	29	35
U. Madeira	11	55	3	15		0	6	30	20
U. Minho	12	52	4	17	1	4	6	26	23
U. Nova de Lisboa	11	55	3	15		0	6	30	20
UTAD	13	57	3	13	1	4	6	26	23

Fonte: Mano e Marques (2012).

A participação de personalidades externas que, de acordo com Mano et al. (2012), são “representantes de interesses sociais exteriores às instituições de ensino superior”, tem em vista a produção de “respostas adequadas ao mundo exterior e tornar as instituições mais relevantes” (p. 721).

O conselho geral tem por competência própria, para além de aprovar o seu próprio regimento, aprovar as alterações aos estatutos, organizar o procedimento de eleição e eleger o reitor, nos termos da lei, dos estatutos e do regulamento aplicável; Apreciar os atos do reitor e do conselho de gestão; propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição e desempenhar as demais funções previstas na legislação ou nos estatutos da universidade. Sob proposta do reitor compete-lhe, ainda, aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor; aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial; criar, transformar ou extinguir unidades orgânicas; aprovar os planos anuais de atividades e

apreciar o relatório anual das atividades da instituição; aprovar a proposta de orçamento; aprovar as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único; fixar as propinas devidas pelos estudantes; propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito.

É de notar que a aprovação do orçamento e das contas anuais consolidadas carecem de um parecer prévio a elaborar e aprovar pelos membros externos (artigo 82.º). O conselho geral, nomeadamente o seu presidente, não interfere no exercício das competências dos demais órgãos da instituição, não lhe cabendo representá-la nem pronunciar-se em seu nome (artigo 83.º). O conselho geral é, pois, um órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola. O reitor detém um alargado número de competências, antes atribuídas ao senado. O conselho de gestão, constituído por um máximo de cinco membros, incluindo um vice-reitor e o administrador (artigo 94.º) tem por competências conduzir a gestão administrativa, patrimonial, financeira e de recursos humanos, bem como a fixação de taxas e emolumentos (artigo 95.º). O senado, agora facultativo, é um órgão de natureza consultiva. A anterior assembleia de universidade deixa de existir.

A liderança individual ganha grande centralidade em termos de governo, até mesmo no caso da maioria das competências exercidas pelo conselho geral, as quais são de aprovação dos mais importantes planos e documentos estratégicos das instituições, sempre sob proposta do reitor, órgão a quem compete a representação externa e a condução da política da instituição - n.º 2 do artigo 82.º e artigo 85.º - (Lei n.º 62, 2007). A passagem do modelo de controlo para o de regulação/supervisão requer novos modos de trabalho: a responsabilidade global dos conselhos pelos resultados obtidos exige diferentes estilos de tomada de decisão e novas estruturas dentro da instituição. Por outro lado, o esvaziamento do controlo do poder central implica a existência de processos de avaliação e de auditorias. A introdução do managerialismo nas universidades supõe também a avaliação do desempenho ancorada na construção de indicadores, designadamente indicadores de desempenho relativos aos diferentes domínios de atividade das universidades: ensino; investigação; gestão central, departamental e de outras unidades orgânicas; serviços administrativos e bibliotecas. Outra forma de avaliação tem insistido no grau de satisfação por parte dos consumidores dos serviços de ensino superior, isto é, na avaliação da gestão da qualidade (Rocha, 2000c, pp. 9-11).

O modelo de governação emergente procurou reduzir significativamente a dependência das universidades do financiamento do governo, incitando-as à procura de formas alternativas de financiamento, inclusivamente através das receitas provenientes de taxas cobradas aos estudantes, da oferta de novos serviços e da introdução de sistemas de gestão orientados para os resultados e para a qualidade (Araújo et al., 2009, p.8). O Conselho da União Europeia acordou que “o investimento público, apoiado por fontes de financiamento adicionais, deve continuar a ser a base de um ensino superior sustentável, atendendo em especial à crise financeira que a Europa atravessa” (União Europeia, 2011, p. 372/28). Recomenda que deve ser facilitado o acesso a fontes alternativas de financiamento, nomeadamente utilizando, quando adequado, fundos públicos para alavancar o investimento privado e outro investimento público (n.º 18, p. 372/40).

Marques (2012) enuncia as seguintes vantagens apresentadas pelo novo Regime Jurídico do Ensino Superior (p. 13): estabelece uma maior distinção do sistema universitário; prevê a existência de consórcios, o que permite a especialização de cada instituição nas áreas em que detém maiores capacidades; clarifica uma maior articulação entre ensino e investigação o que propicia um aumento da qualidade do segundo e do terceiro ciclos de estudo; reforça as condições de governabilidade das instituições universitárias, fazendo a distinção do grau de responsabilidade dos diferentes corpos na sua gestão; exige uma maior qualificação do corpo docente; confere uma maior autonomia das instituições universitárias, possibilitando-lhes a adoção do estatuto de fundação, mantendo, contudo, a orientação pública da sua missão. A missão das Universidades, verá agora reforçado o segmento, preconizado nas Conclusões do Conselho da União Europeia sobre a modernização do ensino superior, (UE, 2011a), em que os estabelecimentos de ensino superior de todos os Estados Membros são convidados a “para além das missões de educação e investigação do ensino superior” que corresponde ao encorajamento do aumento de atividades no âmbito da sua terceira missão, tais como: partilha do conhecimento e inovação, interação com a comunidade, aprendizagem ao longo da vida e pertinência para o desenvolvimento regional e local” (p. 372/39), tendo o Conselho acordado que “é essencial reforçar o triângulo do conhecimento, constituído pela educação, a investigação e a inovação, para permitir que o ensino superior contribua para o emprego e para o crescimento, para reformar a governação e as estruturas de financiamento...” (p. 372/38).

A implementação deste novo modelo de gestão no ensino superior conduziu a uma reorientação dos valores, práticas e objetivos, à exigência de prestação de contas e da monitorização do desempenho e da qualidade (Deem, 2003), enfatizando a aproximação ao mercado e a utilização de instrumentos do setor privado (Araújo et al., 2009). Amaral e Magalhães (2000) mencionam que o mercado surgiu como a personagem principal do discurso político quer ao nível do Estado quer ao nível das instituições, referindo que estas deverão ser mais flexíveis e mais autónomas para responderem às mudanças que estão a ocorrer permanentemente no meio ambiente organizacional (p. 13). Martins (2012) elenca as principais alterações decorrentes do pendor managerial das reformas do ensino superior: reforço da autonomia institucional, centralização de decisões nas lideranças institucionais, profissionalização da gestão, alteração nos mecanismos de financiamento público, novos valores na academia, maior exigência de prestação de contas, novos perfis de liderança e alteração nas relações laborais. O autor define assim (Tabela 10) a concretização no ensino superior do *New Public Management* e suas características.

Tabela 10 - NPM: características gerais e concretização no ensino superior

Características	Concretização no ensino superior
Liberdade para gerir	Maior grau de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Descentralização de competências.
Importância dos critérios de medição de desempenho	Criação de <i>ratings</i> , <i>rankings</i> e regulamentos de avaliação de desempenho.
Financiamento baseado nos resultados	Utilização de fórmulas de financiamento com indicadores que ponderam os resultados e a qualidade da instituição, bem como contratos plurianuais de financiamento baseados em objetivos.
Parcimónia na gestão de recursos públicos (cortar custos e alocar melhor os recursos)	Diversificação de fontes de financiamento. Profissionalização da gestão.
Exigência de prestação de contas (<i>accountability</i>)	Aceitação de maior intervenção de entidades externas. Criação de mecanismos de acreditação e garantia de qualidade.
Privatização ou empresarialização e comercialização	Criação de <i>independent legal status</i> . Valorização da componente comercial da imagem das instituições e da sua reputação. Criação de mecanismos de transferência de conhecimento. Valorização da propriedade intelectual. Prestação de serviços (ex.: estudos, aluguer

III. UNIVERSIDADE

	de espaços). <i>Outsourcing</i> de funções (ex.: concessão de cantinas, bares, gestão de espaços).
Competição e criação de quase-mercados	Concorrência entre instituições por estudantes, professores e fontes de financiamento. Orientação para o cliente. Adequação dos “produtos” educativos às necessidades dos alunos (ex.: criação de MBA, ensino à distância, horários pós-laborais).
Desagregação da decisão	Diminuição da colegialidade. Criação de novos poderes executivos mais ágeis e flexíveis. Reforço das lideranças institucionais.
Práticas de gestão do setor privado	Redução dos contratos em regime de <i>tenure</i> . Substituição de vínculos laborais anteriores por contratos de trabalho

Nota: Fonte: Martins. (2012).

Regime fundacional

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro³², prevê a opção pelo regime fundacional³³ por parte das universidades (artigos 129.º a 137.º). Até ao momento foram integradas em fundações cinco instituições universitárias: O ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, a Universidade de Aveiro, Universidade do Porto, a Universidade do Minho e a Universidade Nova de Lisboa. São organizações que se regem pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à gestão financeira, patrimonial e de pessoal, sem prejuízo da salvaguarda do regime da função pública de que gozem os funcionários e agentes da instituição de ensino superior antes da sua transformação em fundação (artigo 134.º). O financiamento do Estado a estas instituições é definido por meio de

³² No enquadramento legislativo que integra o RJIES, incluem-se outros diplomas legais que concorrem para a reforma do ensino superior em Portugal. No que se refere ao âmbito universitário destacam-se os seguintes: Decreto-Lei N.º 74/2006, de 24 de março, alterado pelo Decreto-Lei N.º 107/2008, de 25 de junho, que aprovou os requisitos para a acreditação dos ciclos de estudos. Lei N.º 38/2007, de 16 de agosto, que aprovou o regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior. Decreto-Lei N.º 369/2007, de 5 de novembro, que institui a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior e aprova os seus estatutos. Decreto-Lei N.º 205/2009, de 31 de agosto, que aprova o novo Estatuto da Carreira Docente Universitária

³³ “A universidade-fundação é uma entidade pública sujeita ao regime de funcionamento parcialmente privado. Nesse sentido, verificam-se evidentes ganhos na flexibilização da gestão, uma vez que o direito público, ao contrário do direito privado, requer procedimentos muito mais exigentes em termos de gestão de recursos humanos e financeiros, aquisição de bens e serviços e grau de controlo ex-ante e ex-post sobre a tomada de decisão”. Tavares, António F.; Araújo, Filipe J.; Rocha, J. A. Oliveira. (s/d) *A Universidade como Fundação: Nota de Investigação*.

contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objetivos de desempenho (n.º1 do artigo 136.º)³⁴.

A configuração do novo modelo de gestão universitária sugere a adoção do modelo proposto pela teoria da agência que se baseia no pressuposto de que, ao retirar a implementação dos programas públicos da dependência direta das organizações políticas, irá permitir que as agências, neste caso as universidades, passem a tomar decisões com critérios baseados na economia e eficiência, em lugar de critérios políticos (Araújo et al., 2009, p.11). Tavares, Araújo e Rocha (2011) defendem que a agencificação surge em consequência da fragmentação das estruturas administrativas, fruto das orientações provindas do NPM. Os autores definem “agências” como “quase-empresas, cuja propriedade continua pública, mas que concorrem entre si por ‘clientes’” (p. 1), deixando no entanto de estar sob o jugo da hierarquia do Estado passando a relação a ser feita com recurso à contratualização ou formas contratuais de objetivos e orçamentos plurianuais, sujeitas a auditorias periódicas, e sintetizam referindo que “na sua essência, o conceito de agência significa que o Estado opta pela provisão de bens e serviços públicos através de formas híbridas de organização³⁵ que substituem as tradicionais burocracias de direito público (p. 1). Os autores sublinham que a primordial disparidade entre as universidades-fundação e as que se mantêm estatais incide nas regras de gestão e não na propriedade (p. 4). Controladas por um Conselho de Curadores, nomeado pelo Governo embora sob proposta da instituição, as universidades fundação estão sujeitas, à semelhança de todas as outras instituições de ensino superior, “ao sistema nacional de acreditação e avaliação, nos termos da lei, devendo obedecer às obrigações legais e colaborar com as instâncias competentes” de acordo com o explicitado no artigo n.º 147 da Lei N.º 62/2007, que aprovou o RJIES.

Na nota de investigação, os autores referidos qualificam de redutora a visão de alguns analistas que observam existir um idêntico grau de autonomia entre as universidades estatais e

³⁴ A publicação da Lei-quadro das Fundações, através da Lei N.º 24/2012, de 9 de julho, vem reconfigurar a natureza jurídica destas Fundações, passando a ser consideradas Fundações públicas de direito público, anulando-se uma das principais vantagens identificadas que corresponde à flexibilidade de gestão proporcionada pela subordinação às regras de gestão privada.

³⁵ “Também conhecidas como quangos - acrónimo do termo Quasi Nongovernmental Organizations (Koppell, 2003; Greve, Flinders, e Van Thiel, 1999).2 Jonathan Koppell (2003) sugere que as organizações híbridas podem ser melhor compreendidas em termos de duas dimensões: propriedade e financiamento. ... As organizações híbridas são caracterizadas por algum tipo de propriedade ou financiamento privados, apresentando também propriedade e financiamento público. São estas características que permitem enquadrar as universidades-fundação neste conjunto vasto de organizações híbridas (Tavares, A., Araújo, J., & Rocha, J. (20 de junho de 2011). A Universidade como Fundação: Nota de Investigação. Universidade do Minho).

III. UNIVERSIDADE

as universidades fundacionais, porquanto balizam a sua reflexão com base, apenas, no estatuto formal-legal (Tavares e al., 2011, pp. 4, 5) e realçam como “ganhos substanciais” resultantes do facto de as universidades de regime fundacional estarem submetidas ao regime de direito privado no que respeita à gestão financeira e patrimonial a facilitação na aquisição de bens e serviços, bem como nas relações laborais, enfatizando os progressos que são obtidos por via da “desburocratização” (pp. 5, 6). Concluem que ao aumento de autonomia não corresponde uma isenção de controlo mas sim uma alteração da natureza do controlo que, como atrás referido, é concretizado com base na “contratualização de objetivos centrado no desempenho, nos resultados e na transparência, assegurando que a instituição responde igualmente perante o seu público e os cidadãos em geral”, mantendo, como no modelo tradicional, a sujeição ao direito administrativo no âmbito da gestão e disciplina académica, na prestação serviço público e na tutela do Estado, submissão que consideram corresponder a uma defesa para o cumprimento das obrigações que mantêm para com os cidadãos contribuintes (pp. 6-8). Enunciamos a síntese das principais características de que se revestem as universidades com estatuto de instituto público e as universidades de regime fundacional (Tabela 11), segundo Almeida (2011).

Tabela 11 - Universidades instituto público VS Universidades fundação - Síntese das principais características

	Universidade instituto público	Universidade fundação
Natureza jurídica	Pública	Pública com algumas concessões ao direito privado (principalmente ao nível da gestão patrimonial e financeira, ao nível da contratação de recursos humanos e na aquisição de bens e serviços)
Propriedade	Pública	Pública
Património	O conjunto dos bens e direitos que lhe tenham sido transmitidos pelo Estado ou por outras entidades, públicas ou privadas, para a realização dos seus fins e os bens móveis e imóveis, indispensáveis ao seu financiamento, adquiridos (art.º 109º do RJIES).	Património da instituição de ensino superior em causa ou, quando se tratar de uma unidade orgânica, pelo património da instituição que estava afeto especificamente às suas atribuições (art.º 130º nº1 do RJIES); - Património cedido pelo Estado ou outras entidades após a formação da fundação (art.º 130º nº 2 e 3 do RJIES).
Iniciativa de criação	Por iniciativa do Estado (art.º 54º do RJIES)	Mediante proposta fundamentada do reitor ou presidente, aprovada pelo conselho geral, por maioria absoluta dos seus membros (art.º 129º nº1 do

		RJIES); - Recomposição de unidades orgânicas de diversas instituições de ensino superior públicas e de instituições de investigação e desenvolvimento públicas ou privadas (art.º 129º n.º10 do RJIES); - Por iniciativa do Governo quando se trate da criação de uma nova instituição que não resulte de transformação de instituição anterior (art.º 129º n.º11 do RJIES).
Relação entre o Estado e a Universidade	Relação tutela e superintendência.	Assente na contratualização de objetivos plurianuais (estes contratos também podem incluir sanções pelo não cumprimento dos objetivos).
Paradigma de Gestão	Prestação de serviço público.	Prestação de serviço público aliada a conceitos de gestão privada.
	Universidade instituto público	Universidade fundação
Controlo	Relação tutela e até superintendência com o Estado, o qual procede a um controlo da legalidade; - Fiscal único (art.º 117º do RJIES); - Fiscalização do Tribunal de Contas; - Auditorias externas (art.º 118º do RJIES).	Tutela do Governo (art.º 150º e seguintes do RJIES); - Através da contratualização de objetivos plurianuais (estes contratos também podem incluir sanções pelo não cumprimento dos objetivos); - Indiretamente através do conselho de curadores, o qual tem os seguintes poderes (art.º133º n.º 2 do RJIES): - Procede à nomeação e exoneração do conselho de gestão sob proposta do reitor, diretor ou presidente; - Homologação da eleição do reitor; - Homologação de algumas decisões do conselho geral (eleição do presidente do conselho geral, aprovação do regimento,
Financiamento	Através de dotações do Orçamento Geral do Estado (art.º 115º do RJIES); - Recursos próprios (art.º 115 do RJIES).	Através de contratos plurianuais não inferiores a 3 anos (art.º 136º n.º 1 do RJIES); - Recursos próprios.
Principais órgãos de gestão	Conselho geral; - Reitor, presidente ou diretor; - Conselho de gestão; - Conselho científico ou técnico-científico; - Conselho pedagógico;	Conselho de curadores (composto por 5 curadores, externos à instituição, nomeados pelo Governo, sob proposta da instituição, por um período de 5 anos); - Conselho de gestão (nomeado pelo conselho de curadores, sob proposta do reitor, diretor ou presidente); - Demais órgãos das instituições de ensino superior públicas (art.º 133º n.º1 do RJIES).
Aprovação dos estatutos	São estabelecidos no ato de criação e podem ser alterados	Aprovados pelo conselho de curadores da fundação, sob proposta de uma

III. UNIVERSIDADE

	pelo conselho geral (art.º 68º do RJIES)	assembleia composta por o reitor ou presidente, doze representantes dos professores e investigadores de carreira e outros docentes e investigadores com o grau de doutor em regime de tempo integral, três representantes dos estudantes, cinco personalidades externas de reconhecido mérito não pertencentes à instituição com conhecimentos e experiência relevante para a instituição (art.º 132º nº 2 do RJIES) Estes estatutos são homologados pelo Governo (art.º 132º nº3 do RJIES).
Carreiras do pessoal docente	Regimes das carreiras docentes (ECDESP, ECDU e ECIC)	Podem criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro, respeitando genericamente, quando apropriado, o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas, em relação às que vigoram para o pessoal docente e investigador dos demais estabelecimentos de ensino superior público (art.º 133º nº3 do RJIES).
Vínculo dos docentes	Regime de contrato de trabalho em funções públicas.	Contrato individual de trabalho (com salvaguarda do regime da função pública para os docentes que já gozavam deste regime antes da transformação em fundação – art.º 134º nº4 do RJIES).

Fonte: Almeida (2011).

Regime Fundacional – Ponto da situação

A adesão das universidades ao regime fundacional foi possibilitada pela mão de Mariano Gago, através do RJIES. Era então Secretário de Estado do Ensino Superior o Professor Manuel Heitor. Entre a publicação do Regime Jurídico citado e 2009 aderiram à transformação em fundação três instituições universitárias públicas. A Universidade de Aveiro foi a primeira a anunciar a sua decisão de apresentar à tutela a proposta da sua transformação em fundação pública com regime de direito privado, logo seguida pela Universidade do Porto e mais tarde pelo ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). Apesar da intermitência da comunicação das decisões, os Decretos instituidores das fundações respetivas foram publicados na mesma data – 27 de abril de 2009: Instituição da Fundação ISCTE pelo Decreto-Lei N.º 95/2009; instituição da Fundação Universidade do Porto pelo Decreto-Lei N.º 96/2009; instituição da Fundação Universidade de Aveiro pelo

Decreto-Lei N.º 97/2009. Pese embora a pretensão da Universidade do Minho seguir o caminho fundacional e ter preparado o processo já em 2011, a mudança de políticas, dada a alteração de Governo então ocorrida com passagem do XVIII Governo Constitucional para o XIX Governo Constitucional³⁶, protelou o objetivo até 13 de janeiro de 2016, data em que foi instituída como fundação pública, através do Decreto-lei N.º 4/2016, tendo sido seguida pela Universidade Nova de Lisboa, cujo diploma instituidor é o Decreto-lei n.º 20/2017, de 21 de fevereiro.

Tendo em vista uma sintética análise sobre o período experimental que, de acordo com o RJIES, é de cinco anos, debruçar-nos-emos apenas sobre a respetiva avaliação reportada pelas primeiras três instituições aderentes ao regime fundacional, que são as que tiveram possibilidade de produzir os respetivos relatórios.

Na análise plasmada no seu Relatório de Avaliação do Período Experimental de Cinco Anos de Regime Fundacional (2015), o ISCTE-IUL realça a evolução positiva que experimentou ao longo do período vivido no âmbito do novo modelo adotado, não obstante ter sido em grande parte do tempo coincidente com a intervenção da Troika no Estado português. Refere mesmo que “o regime fundacional se revelou muito benéfico para a gestão das instituições” (p. 7). Aqui são salientados os seguintes aspetos positivos (pp. 13, 14):

- a) “Autonomia responsabilização Institucional”, sendo observado que a fórmula encontrada concilia a autonomia e iniciativa da universidade com a manutenção do controlo por parte do Governo. Ainda neste âmbito é referida a passagem de um modelo de gestão anualizada, em estrita dependência do Governo, para um modelo de gestão contratualizado por objetivos, de duração quinquenal.
- b) Autonomia de Gestão, com a ênfase da possibilidade conferida pelo regime de criação de carreiras próprias, apesar de em convergência com as carreiras dos

³⁶ A política para o ensino superior do XIX Governo Constitucional não era coincidente com a colocada em vigor através do RJIES, designadamente no que se refere à possibilidade de as universidades proporem a sua passagem ao regime fundacional, ideia verificável na proposta de Lei para alteração do RJIES – PL 275/2013, de 3 de julho, do Conselho de Ministros, cuja alteração ao artigo 4.º põe em evidência a desejabilidade de extinção do regime fundacional, porquanto na alínea a) do n.º 1, a propósito da composição do sistema de ensino superior, prevê na Lei original (RJIES) que “o ensino superior público, composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações por ele instituídas nos termos da presente Lei” na proposta de alteração é substituído por “O ensino superior público, composto pelas instituições pertencentes ao Estado”.

trabalhadores em funções públicas, e pela permissão de contratar pessoal não docente sem necessidade de recurso à Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA). No domínio da autonomia financeira foi sublinhado que a que se mostrou mais relevante foi a isenção das cativações em sede de Orçamento de Estado, uma vez que as restantes medidas preconizadas foram limitadas ou anuladas por via da legislação publicada em contexto de crise económica, como a livre gestão de saldos e a isenção de obrigatoriedade do cumprimento do Código dos Contratos Públicos e de outras restrições.

Apesar de não ser referenciada no elenco das vantagens, é mencionada, num outro ponto, a vantagem da contratação de não docentes em regime de contrato individual de trabalho, sendo explicitado no documento que esta possibilidade se traduziu num aumento do nível de qualificações e num rejuvenescimento dos quadros.

No que se refere às limitações é feita a diferenciação em dois níveis (pp. 14, 15).

- a) Limitações inerentes ao próprio modelo, sendo destacada a ambivalência entre os dois regimes universitários – totalmente público e público/privado, essencialmente ao não ser assumida uma diferenciação do articulado jurídico face ao RJIES e ao ECDU. Ainda a este nível do quadro legislativo é salientada a limitação decorrente da inexistência de uma clara distinção entre receita pública e receita própria e inerentes diferenças das regras de gestão que lhes são próprias, bem como no que se refere à gestão de recursos humanos docentes em que não há significativa diferenciação em relação às universidades inteiramente públicas.
- b) Limitações introduzidas por legislação posterior, resumidas nos seguintes pontos:
 - Sujeição ao Código dos Contratos Públicos;
 - Integração no perímetro do Estado, com implicações na requisição de fundos e alterações orçamentais;

- Modificações no regime simplificado de controlo e execução orçamental;
- Perda de autonomia na gestão dos saldos e obrigatoriedade do cumprimento da regra de equilíbrio orçamental;
- Alteração no modelo de apresentação de contas, retomando quase integralmente o modelo público.

No balanço feito pela Universidade do Porto no seu Relatório de Avaliação do Período Experimental de cinco Anos de Vigência do Regime Fundacional (2015), é considerado que (p. 21):

a apreciação dos resultados alcançados é francamente positiva quer quanto ao desempenho da Universidade no cumprimento da sua missão, quer quanto ao acréscimo de autonomia obtido, quer ainda no que respeita à simplificação das normas de funcionamento a que está sujeita.

É referido o cumprimento dos pontos previstos na legislação aplicável à Universidade do Porto no que respeita à autonomia - RJIES e Decreto-Lei instituidor do regime fundacional -, com particular menção à ação do conselho de curadores, visto como um reforço da autonomia da Universidade, através da tomada de decisões em vários domínios cruciais para o funcionamento deste Estabelecimento de Ensino Superior, substituindo-se ao Governo nesta dimensão, como definido na Lei. A menção feita ao cabal cumprimento das expectativas quanto à flexibilização da gestão dos recursos humanos é sublinhada com a referência feita ao facto de as contratações feitas pelo direito privado se terem revelado muito mais simples de concretizar, apesar de não estarem observadas todas as possibilidades existentes neste domínio, e de não ter havido sujeição à contratação de recursos humanos com contrato em funções públicas com obrigatoriedade de consulta ao INA (pp. 12-14). No que respeita à gestão financeira, a análise revela uma “descaracterização substancial do regime inicialmente previsto” (p. 14), com a identificação das seguintes “perdas” (pp. 14,15):

- a) Sujeição da U. Porto ao Código dos Contratos Públicos a partir de agosto de 2012;

- b) Integração da U. Porto no perímetro orçamental do Estado a partir de 2012, com impacto através da inscrição do orçamento anual no Orçamento de Estado e, por consequência, sujeito à respetiva disciplina, nomeadamente no que se refere à requisição de fundos e alterações orçamentais, bem como às restantes regras da administração pública no âmbito da gestão financeira.

A Universidade de Aveiro realça no seu Relatório (2016) o facto de o período experimental ter sido marcado por uma dupla excecionalidade: a mudança institucional, com a instalação de novos órgãos, como previsto no RJIES, e, posteriormente as alterações decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira (p. 26) cujo impacto é assinalado essencialmente no que se refere à gestão financeira, em linha com os constrangimentos referidos quer pelo ISCTE quer pela Universidade do Porto (pp. 17-20).

No Relatório é ainda destacada confirmação da possibilidade da definição de carreiras próprias do pessoal docente, investigador e outro, com a obrigatoriedade da “convergência dos respetivos regulamentos à Lei n.º 12-A/2008, que define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, e à legislação especial aplicável às referidas carreiras” (p. 15). Constata-se, pelo explicitado, que desde a data da sua aprovação, em 2009, que é o Regulamento Interno de Carreiras, Retribuições e Contratação de Pessoal não Docente e não Investigador em Regime de Contrato de Trabalho que “tem suportado todas as contratações de pessoal não docente” (p. 15). Da mesma forma, o Pessoal Investigador passou a poder ser contratado por tempo indeterminado, ao abrigo do Código do Trabalho, com a entrada em vigor, em 2015, do Regulamento sobre o Regime da Carreira Própria do Pessoal Investigador em Regime de Direito Privado da Universidade de Aveiro.

As três Universidades-Fundação expressaram a sua vontade em manter o regime fundacional, baseadas na análise que transpuseram para os respetivos relatórios, não obstante o relato, nos três documentos, do incumprimento por parte do Governo dos princípios contratualizados, quer por alteração das normas acordadas quer por não ter correspondido na parte que lhe cabia no Contrato-Programa no que se refere às subvenções adicionais³⁷. No Relatório da

³⁷ A propósito, encontra-se o registo de uma entrevista a um órgão de comunicação social dada em outubro de 2017 pelo então Reitor da Universidade do Porto, Sebastião Feye de Azevedo, que, referindo-se ao regime fundacional, observa que “o Governo de então – com Mariano Gago ... assinou “muito pomposamente” um acordo com as três instituições que inauguraram o modelo. Só que este ‘nunca foi cumprido’”. Foi acompanhado

Universidade do Porto é ainda referenciado, a propósito da possibilidade de contratação pelo regime privado, que a “coexistência de situações diferenciadas entre o regime público e privado têm um potencial de tensão que não pode ser escamoteado e cujas formas de mitigação devem ser consideradas no futuro” (p. 14)

Nos Relatórios das três Universidades são feitas sugestões para o futuro, que sintetizamos na Tabela 12:

Tabela 12 - Sugestões para o futuro apresentadas pelas três primeiras Universidades de regime fundacional

Medidas Propostas	ISCTE-IUL	U. Porto	U. Aveiro
Possibilidade de a Universidade estabelecer o seu próprio modelo de governação		X	
Formas de mitigação do potencial de tensão decorrente de situações diferenciadas entre os regimes público e privado no que se refere à diferenciação das remunerações		X	
Manter os ganhos de autonomia na gestão patrimonial e de gestão de recursos humanos			X
Recuperação da autonomia perdida em 2012	X	X	X
Constituição de um fundo autónomo orientado para o desenvolvimento estratégico da Universidade			X
Na área financeira, assegurar o recurso ao regime privado		X	
Instituição de um regime de financiamento plurianual (período mínimo de três anos)		X	
Criação de vantagens fiscais mais atrativas para as ações mecénáticas e para as doações filantrópicas		X	
Clarificação das regras e princípios da Administração Pública aplicáveis à gestão de pessoal	X		
Flexibilização das regras de contratação de pessoal não docente	X		
Possibilidade de contratação em regime de direito privado de pessoal docente sem as restrições do ECDU	X		
Capacitar as Universidades – fundação para criação de carreiras próprias do pessoal docente, investigador e outro			X
Criação de regras que facilitem a contratação por curtos períodos de pessoal docente estrangeiro	X		
Possibilidade de premiar o mérito na sequência da avaliação de desempenho	X		

nesta sua observação por um membro do Conselho Geral que, segundo o mesmo artigo, refere que “boa parte das expectativas foi gorada” - Silva, Samuel (2017). Universidades fundação: um modelo que ficou incompleto e continua a causar polémica. Público-Universidades, in www.publico.pt/2017/10/27/sociedade/noticia/universidadesfundacao-um-modelo-que-ficou-incompleto-e-continua-a-causar-polemica-1790387.

Fonte: Elaboração própria, tendo por base os seguintes documentos: Fundação da Universidade de Aveiro. (2016). ISCTE IUL, I. U. (2015). Universidade do Porto, C. C. (2015).

III.9. Os sistemas de gestão de qualidade e a avaliação das Universidades Públicas Portuguesas

A definição de qualidade é uma tarefa algo complexa e isso mesmo é sublinhado por Harvey e Green (1993) que descrevem a qualidade no ensino superior como um “conceito relativo” atendendo à sujeição à subjetividade de quem está a empregar o termo e ao contexto em que o faz mas, procurando enquadrar a concetualização, consideram que “qualidade” pode ser vista como “exceção, como perfeição, como adequação à finalidade, como valor acrescentado em termos financeiros e como ação transformadora” (Harvey et al., 1993, pp. 9, 10). Não obstante a dificuldade em estabilizar uma definição suficientemente abrangente, permitimo-nos plasmar a posição de Rosa (2003) no sentido de que “embora seja impossível estabelecer acordos quanto a uma definição absoluta de qualidade, isso não impede que se deva procurar a todo o custo manter e melhorar a qualidade das instituições de ensino superior” (p. 60).

Para Neave (1988), a necessidade de avaliação imposta pelo Estado corresponde a uma forma de regulação adaptada às exigências de um mercado de trabalho em rápida mudança. Perspetiva idêntica é a enunciada por Amaral (2010) ao defender que (p. 57):

reservando-se o Estado o direito de verificar o comportamento das instituições por meio de uma avaliação *a posteriori*, que substitui o método de autorização *a priori* que se tornou ineficaz, estão criadas as condições para a utilização dos sistemas de avaliação como instrumentos de regulação e como instrumentos de submissão, dado o controlo efetuado pelo Governo, através de sistemas mais sofisticados em que se incluem mecanismos de planeamento e de financiamento e conjuntos de indicadores de desempenho e medições da qualidade académica.

A emergência de mercados como instrumentos de política pública, designadamente de política de ensino superior, veio criar a necessidade da existência de informação que permita aos

interessados³⁸, os alunos, decidir informadamente sobre a qualidade da formação nas diversas instituições (Amaral et al., 2007). A qualidade dos serviços prestados à sociedade – a prestação de contas - preocupação prioritária dos governos e corresponde à dimensão extrínseca da qualidade. A melhoria da qualidade, enquanto dimensão intrínseca, importa particularmente às instituições (Amaral, 2008).

Esta necessidade de avaliação não é, contudo, desligada do contexto europeu que, desde há três décadas denunciou preocupações na área da garantia da qualidade. Já na década de 90 do século passado foi criado o Projeto Piloto Europeu de Avaliação da Qualidade no Ensino Superior (1994-1995) que permitiu avaliar a vantagem de partilhar e desenvolver experiências na área de garantia de qualidade. Em resultado da Recomendação 98/561/CE, do Conselho da União Europeia, de 24 de setembro de 1998, relativa à cooperação europeia em matéria de garantia da qualidade no ensino superior, e na sequência do Processo de Bolonha, foi criada, em 2000, a ENQA, como a Rede Europeia de Garantia da Qualidade no Ensino Superior para promover a cooperação europeia no domínio da garantia de qualidade, convertida, em 2004, na Associação Europeia de Garantia da Qualidade no Ensino Superior, mantendo, no entanto, a sigla que a identifica (ENQA, 2018).

A criação do espaço europeu de educação superior, preconizado pela Declaração de Bolonha sublinha o objetivo da promoção da “mobilidade e da empregabilidade dos cidadãos e a obtenção de maior compatibilidade e comparabilidade” (Lima et al., 2008, p. 10). Os princípios e linhas-mestras que encerra quer no que se refere, nomeadamente, à comparabilidade do sistema de graus, à utilização de um sistema comum de créditos, *European Credit Transfer System* (ECTS), a partir de 2003, quer a apologia da atratibilidade mundial através da ideia da centralidade europeia no fornecimento de serviços educativos, numa lógica de mercado, bem como o “reforço de sinergias entre o espaço europeu de educação superior e o espaço europeu de investigação” conduz a uma “direção supranacional de políticas”, com uma regulação cada vez mais forte e centralizada e a uma perda da “autonomia relativa” dos Estados. Bolonha é assim visto como um Processo integrador de “subsistemas nacionais e de instituições” mas, concomitantemente, também diferenciador, através do incentivo à competitividade (Lima et al., 2008, pp. 10-16).

³⁸ Consumidores / clientes, na formulação da doutrina neoliberal.

III. UNIVERSIDADE

O Relatório sobre a implementação do Processo de Bolonha, *O Espaço Europeu de Ensino Superior em 2012*, sublinha o grande impulso sofrido pela atividade ligada à garantia da qualidade do ensino superior após o lançamento do Processo de Bolonha (EURYDICE, 2012) que por si só comportava este objetivo³⁹.

Em Portugal, não obstante a preocupação anteriormente expressa em diplomas legais com a qualidade do sistema do ensino superior⁴⁰, foi aprovado, no âmbito do conjunto legislativo de suporte à reforma do sistema de ensino superior, o *Regime Jurídico de Avaliação do Ensino Superior*, pela Lei N.º 38/2007 de 16 de agosto⁴¹, que enuncia como objetivos da avaliação da qualidade (Lei N.º 38/2007, p. 5310):

- a) Proporcionar a melhoria da qualidade das instituições de ensino superior;
- b) A prestação de informação fundamentada à sociedade sobre o desempenho das instituições de ensino superior;
- c) O desenvolvimento de uma cultura institucional interna de garantia de qualidade.

E reveste a forma de autoavaliação e de avaliação externa, servindo esta de base aos processos de acreditação, a ser realizada pela agência de avaliação e acreditação para a garantia da qualidade do ensino superior, que viria a ser criada pelo Decreto-Lei N.º 369/2007, de 5 de novembro. No preâmbulo deste diploma é explicitada a organização do sistema de garantia da qualidade em torno de “quatro eixos identificados com (p. 8032):

- i) O alargamento da avaliação ao desempenho das instituições

³⁹ A este impulso não terá sido alheia a criação da ENQA e os desenvolvimentos associados, como a adoção, em 2006, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da Recomendação sobre a cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior. A crescente preocupação no contexto europeu com a qualificação das competências dos seus diplomados, vista como motor de desenvolvimento económico, bem como as exigências a que as universidades são sujeitas leva não só as instâncias da União Europeias e os Estados membros como também as próprias instituições a pugnam pela garantia da qualidade, mormente no que se refere ao ensino e à investigação.

⁴⁰ Vide: Lei N.º 38/94. (21 de novembro de 1994). Diário da República n.º 269/1994, Série I-A, pp. 6906- 6907 e Lei N.º 1/2003. (6 de janeiro de 2003). Diário da República n.º 4/2003, Série I-A, pp. 24-31.

⁴¹ A anteceder esta publicação o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu um parecer sobre as grandes linhas de orientação para a reforma do sistema de ensino superior em que afirma que “um ensino superior desregulado e sem mecanismos de garantia de qualidade fica caríssimo ao País: o financiamento de instituições e formações sem qualidade é um desperdício e estão por avaliar os efeitos nefastos da entrada no mercado de trabalho de diplomados por cursos sem qualidade” (CNE, 2007, p. 19822).

- ii) A objetivação dos critérios da avaliação, a tradução dos resultados em apreciações qualitativas, dimensão a dimensão, comparáveis entre si, e a clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e das instituições de ensino superior, quer para o seu financiamento;
- iii) A internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional
- iv) A exigência de concretização, pelas instituições de ensino superior, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação.

Aqui são comunicados os fundamentos para a criação da Agência (A3ES), com a menção ao relatório de avaliação do sistema de ensino superior português, de Dezembro de 2006, preparado pela OCDE a pedido do Governo, os relatórios da ENQA, de 2005 e de 2006 e respetivas recomendações. É salientado que (p. 8032):

Esta avaliação sublinha a necessidade de conceber um sistema em que, com base nos resultados da autoavaliação das instituições de ensino superior, cuja importância cumpre reconhecer, a avaliação externa passe a estar a cargo de entidades que lhe sejam efetivamente externas e não de entidades delas representativas em cuja atividade se confundiam avaliadores externos e avaliados.

O diploma atribui à A3ES a responsabilidade pela avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos para os diplomas já existentes, respetivamente Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior, Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, e Decreto-Lei N.º 74/2006, de 24 de Março.

Lima et al. (2008) criticam o facto de não ser prevista a consideração de dispositivos de “avaliação formativa, dialógica ou participativa” por serem vistos como “subjektivos, internos e situados” (p. 18). Referem que a valorização da educação é, de acordo com o paradigma do NPM e da legislação atrás referida “orientada segundo objetivos precisos e que dessa forma se torna *contável* através de ação de instâncias de *contadoria* e dos respetivos agentes e processos *contadores* (p. 18). Os autores sublinham que o processo de naturalização e de despolitização entre ‘referidos’ e ‘referentes’, inerentes a todo o processo avaliativo, pode ser visto como um indicador do processo mais geral de ‘administrativização’ da avaliação da

educação superior, em boa parte induzido pelas perspectivas da *Nova Gestão Pública* e suas correspondentes exigências de medição, de comparação, de *benchmarking*, de *ratings* e de *rankings*, obtidos através dos novos instrumentos de avaliação, auditoria, acreditação, fiscalização típicos da atividade económica.

Também Dill (1998) considera que a aplicação dos princípios do NPM estão centrados na avaliação do ensino e da investigação, em que se faz sentir o incentivo à concorrência e privatização (p. 361).

III.10. Financiamento

Financiamento não é apenas um mecanismo para alocar recursos financeiros para as universidades. Antes faz parte do conjunto de instrumentos de governação que impõem metas comuns e estabelecem incentivos para certos comportamentos para maximizar o resultado desejado com recursos limitados (Jongbloed, 2010, p. 10).

O financiamento do ensino superior público e, em particular, das universidades não ficou arredado dos princípios do NPM. Pelo contrário, a procura da concretização da máxima de “fazer mais com menos”, acompanhada do princípio do “*value for money*”, que corresponde não só à aquisição de um bem ou serviço por um custo mínimo mas também ao valor acrescido que é gerado em favor da sociedade, tem vindo a incidir de sobremaneira na evolução do sistema de financiamento do ensino superior, que está também estreitamente relacionado com o contexto em que se insere bem como com as políticas que se pretendem prosseguir. A rápida e profunda massificação do ensino superior em Portugal, como explicitado na Tabela 13, aliada à redefinição do papel do Estado e do seu relacionamento com as instituições de ensino superior, designadamente no que se refere à transferência de responsabilidades, através do reforço de autonomia, à obrigatoriedade de prestação de contas – *accountability* – enfim, a introdução de características de gestão empresarial nas instituições de ensino superior públicas tiveram um impacto decisivo ao nível do financiamento (Teixeira, 2015; Cruz, 2017). Com efeito, em contraposição ao modelo de financiamento de base histórica, acompanhado de um forte controlo administrativo e financeiro por parte da tutela que vinha perdurando, começa a emergir, em meados dos anos oitenta, um modelo de financiamento que visa um maior ajustamento dos recursos às necessidades do sistema e a atribuição de maior grau de autonomia às instituições de ensino superior. Pela mão de João de Deus Pinheiro foi iniciada em 1986 a era do cálculo das dotações orçamentais através de uma

fórmula de financiamento, com a previsão de critérios que permitissem uma distribuição orçamental equitativa pelas instituições (Teixeira, 2015), ainda que de forma experimental e simplificada, dada a dificuldade na obtenção de dados detalhados sobre os orçamentos e respetiva execução, bem como sobre as condições internas das instituições.

Tabela 13 - N.º de Alunos Matriculados pela 1.ª Vez no Ensino Superior Público

Anos	Público		
	Total	Universitário	Politécnico
1996	47.450	29.377	18.073
1997	51.734	31.729	20.005
1998	56.187	33.621	22.566
1999	55.232	35.371	19.861
2000	59.074	36.024	23.050
2001	65.929	39.229	26.700
2002	65.921	39.235	26.686
2003	67.640	41.971	25.669
2004	64.801	41.238	23.563
2005	63.365	40.880	22.485
2006	63.691	42.559	21.132
2007	70.151	44.780	25.371
2008	84.279	52.818	31.461
2009	87.988	54.243	33.745
2010	94.400	59.611	34.789
2011	102.895	65.012	37.883
2012	94.481	60.899	33.582
2013	89.067	57.396	31.671
2014	87.381	57.500	29.881
2015	87.325	56.140	31.185

III. UNIVERSIDADE

2016	93.809	56.558	37.251
2017	94.935	57.998	36.937

Fonte: PORDATA (2018).

Esta primeira fórmula subsistiu até ao início da década de noventa, tendo vindo a verificar-se uma crescente complexidade decorrente de um sistema em expansão e sequente acréscimo de necessidades. Em 1993 iniciou-se a discussão sobre uma nova fórmula com a preocupação da manutenção do princípio da equidade redistributiva, procurando corrigir alguns dos constrangimentos evidenciados pelo método anterior, designadamente relacionados com os custos unitários de pessoal. A fórmula então apresentada continha também critérios incentivadores à expansão, em termos do número de estudantes e também do tipo de cursos com a introdução de critérios diferenciadores, com privilégio das chamadas áreas laboratoriais relativamente às mais teóricas. O modelo assentava na base da função ensino com a tendencial separação do financiamento da investigação (Teixeira, 2015, pp. 848-850; Rosa, Amado e Amaral, 2012, p. 262). O número de alunos era o parâmetro fundamental do modelo como incentivo ao aumento do número de estudantes no ensino superior português. A fórmula permitia também, através dos rácios pessoal docente/aluno e pessoal docente/pessoal não docente, a definição de “padrões de número de efetivos que correspondiam ao número de inscritos e à composição académica da oferta de ensino e de cada instituição” (Rosa et al., 2012, pp. 262, 263). A introdução dos critérios enunciados visava a convergência de todos os orçamentos para o orçamento padrão num período determinado, com a imperatividade dos necessários ajustamentos orçamentais sucessivos por parte das instituições. A aplicação desta fórmula veio demonstrar que com o elevado nível de autonomia atribuído às universidades, designadamente a possibilidade de contratar o seu próprio pessoal, desde que no âmbito dos rácios referidos, a gestão das transferências do Orçamento de Estado (OE) de acordo com as regras e objetivos previamente definidos por cada instituição e com a possibilidade de transição de saldos para o ano seguinte, foi possível a cada instituição definir a sua estratégia de acordo com o que considerava ser o melhor para a instituição, com o melhor aproveitamento da fórmula de financiamento ” (Rosa et al., 2012, pp. 274, 275), a qual vigorou até ao ano de 2003. Não obstante, em 1997 um novo e importante passo foi dado com a publicação do Decreto-lei N.º 252/97, de 26 de setembro que, em referência à Lei N.º 188/88 e à ampla abertura a um regime reforçado de autonomia administrativa e financeira por ela propiciada, enfatizou a existência de uma maior autonomia em termos de gestão de pessoal, flexibilidade orçamental, de gestão de património, bem como na gestão de receitas

próprias. É de assinalar que este mecanismo de reforço da autonomia financeira das instituições de ensino superior vem acompanhada da determinação de realização de auditorias (Decreto-lei N.º 252/97, de 26 de setembro, p. 5321).

A aprovação do Plano Oficial da Contabilidade Pública (POCP) aplicável a todos os organismos da Administração Pública, em 1997, foi sucedida da publicação dos Planos Oficiais de Contabilidade setoriais, entre os quais o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Setor da Educação (POC - Educação), através da Portaria N.º 794/2000, de 20 de setembro, de aplicação obrigatória nas universidades a partir de 2001. Este Plano Oficial surge como resposta às exigências que se vinham sentindo de informação sobre a aplicação dos meios financeiros bem como no que se refere à uniformização dos critérios contabilísticos, considerando preceitos económicos, de eficiência e de eficácia, na linha dos princípios da reforma da administração financeira do Estado, iniciada com a Lei N.º 8/90, de 20 de fevereiro, para além da conformidade legal e da conformidade financeira (Almeida e Marques, 2013, p. 5; Portaria N.º 794/2000, pp. 4976-4978). No preâmbulo do diploma é justificada a sua razão de ser baseada na especificidade, dimensão e a diversidade do universo de organismos e serviços da área educacional, entre os quais as instituições de ensino superior, com os seus diferentes modelos organizacionais e estatutários. No diploma é evidenciada a necessidade de “mecanismos que garantam a consolidação das contas da educação e a adoção de regras que tornem coerentes as contas dos diferentes grupos públicos”. (Portaria N.º 794/2000, p. 4976) e no artigo 4.º da Portaria estão definidos os documentos de prestação de contas.

Uma nova Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior, Lei N.º 37/2003, de 22 de agosto, veio definir que o financiamento do ensino superior havia de ser processado “de acordo com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado” (Lei N.º 37/2003, p. 5359), consagrando objetivos gerais e de princípios inerentes ao financiamento do ensino superior público (pp. 5359, 5360):

- a) Princípio da responsabilização financeira do Estado, entendido no sentido da satisfação dos encargos públicos exigíveis para garantir o funcionamento de uma rede pública de estabelecimentos de ensino de qualidade;

- b) Princípio da responsabilização dos estudantes, entendido no sentido de que estes devem mostrar adequado aproveitamento escolar, justificando, pelo seu mérito, o acesso ao bem social de que beneficiam, mediado através de um regime de prescrições definido para a totalidade das instituições;
- c) Princípio da autonomia financeira das instituições de ensino superior público e de responsabilização dos titulares de órgãos de gestão administrativa e financeira;
- d) Princípio da equidade, entendido como o direito reconhecido a cada instituição e a cada estudante de beneficiarem do apoio financeiro adequado à sua situação concreta;
- e) Princípio do equilíbrio social, tendo como partes o Estado e a sociedade civil, no sentido de uma responsabilidade financeira conjunta e equitativa, por forma a atenuar os atuais défices de formação superior, proporcionando às instituições de ensino superior condições de qualificação adequadas;
- f) Princípio do compromisso do Estado, com base em critérios objetivos e transparentes, de financiamento das despesas de funcionamento, indexado a um orçamento de referência através da definição de indicadores de desempenho e valores padrão, a partir de referenciais adequados;
- g) Princípio da contratualização entre as instituições de ensino superior e o Estado, no sentido de assegurar a autonomia institucional, incrementando a responsabilidade mútua nas formas de financiamento público;
- h) Princípio da justiça, entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida quer dos benefícios de ordem social quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente;
- i) Princípio da complementaridade, entendido no sentido de que as instituições devem encontrar, no âmbito da sua autonomia financeira, formas adicionais de financiamento, dando lugar a receitas que serão consideradas pelo Estado como receitas próprias das instituições, como tal não afetando o financiamento público.

A Lei prevê que no relacionamento entre o Estado e as instituições de ensino superior haja lugar a transferências de dotações anuais para financiamento do funcionamento base e das atividades de ensino e formação das instituições, calculadas de acordo com critérios de eficiência pedagógica e científica, bem como de qualificação e de mérito quer dos cursos/unidades orgânicas quer das unidades de investigação⁴². Observa-se aqui uma tendência para privilegiar critérios de *output* em detrimento dos critérios *input*, como observam Jongbloed (2010) e Cruz (2017). Não obstante a forte determinação que o número de alunos mantém nas fórmulas de financiamento, a adoção de critérios com base nos resultados e em indicadores de qualidade, tais como o número de diplomados e os relacionados com a empregabilidade, têm vindo a manifestar-se de forma vincada (Teixeira, 2015, p. 857; Cruz, 2017, p. 42). A alteração de modelos de financiamento baseados em indicadores de *input* para indicadores de *output* pode ser potenciadora de dificuldades das instituições de ensino superior se estas não estiverem estruturadas de forma a conseguirem dar resposta às exigências inerentes à necessária adaptação (p. 44). Uma das formas de ultrapassar este constrangimento (Cruz, 2017) é a celebração de contratos de financiamento entre o Estado e as instituições de ensino superior⁴³, forma de financiamento baseada em resultados através da contratualização de determinados objetivos entre o Governo e as instituições de ensino superior, legalmente prevista, para a realização de ações respeitantes à prossecução de objetivos concretos, em horizonte temporal determinado.

Nesta Lei de Bases, artigo 15.º, é salientada a posição das instituições de ensino superior enquanto prestadoras de um serviço de ensino que deve ser ajustado aos objetivos que determinaram a procura pelos estudantes, os quais participam nos custos de frequência, a par com o Estado, através do pagamento das respetivas propinas. De acordo com Cerdeira (2008), “as políticas de fixação de propinas assumiram um papel crítico, quer pelo considerável aumento de rendimentos que proporcionam ao sistema de ensino superior, quer

⁴² O Financiamento das unidades de Investigação e Desenvolvimento (I&D) públicas, bem como as unidades de I&D privadas integradas em programas de financiamento público é essencialmente garantido através da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e considera, nos critérios de financiamento, indicadores de produtividade, a evidência do mérito científico e o impacto da investigação respetiva. FCT (5 de março de 2018). *Fundação para a Ciência e a Tecnologia*. Obtido de <https://www.fct.pt/apoios/unidades/avaliacoes/2017/docs/RegulamentoAvaliacaoUID20172018.pdf>

⁴³ Vêm sendo celebrados contratos-programa entre os governos e universidades públicas, designadamente o chamado *Contrato de Confiança para o Desenvolvimento*, assinado em setembro de 2010 pelo então Ministro Mariano Gago, e o *Contrato entre o Governo e as Universidades Públicas Portuguesas no Âmbito do Compromisso entre a Ciência e o Conhecimento*, promovido pelo atual Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Manuel Heitor, assinado em julho de 2016.

pelas consequências que podem ter em termos de equidade e de justiça social para muitos estudantes” (p. 28), princípios estes de “equidade e de justiça” acrescidos como reforço do sinal iniciado com a Lei N.º 113/97, de 16 de setembro, que introduziu o princípio de complementaridade no financiamento do ensino superior público (Teixeira, 2015, p. 850). Assim, o Estado e os estudantes passam a compartilhar a contribuição para o financiamento do ensino superior público, de modo a compensar os benefícios sociais e individuais produzidos pelo sistema. A Lei impôs, senão um fim como refere Torgal⁴⁴, um limite ao princípio do ensino tendencialmente gratuito como preconizado no artigo 74.º da Constituição da República Portuguesa.

A Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior vem também sublinhar a defesa da diversificação do financiamento, reforçando o sinal iniciado com o anterior diploma, Lei de 1997, que introduz o princípio de complementaridade no financiamento do ensino superior público, considerando a capacidade de encontrar fontes de financiamento alternativas como fator preferencial na realização de contratos (Teixeira, 2015, p. 850). O desinvestimento do Estado no ensino superior poderá ser um incentivo à procura de fontes alternativas de financiamento, medida que se verificou de forma marcada em Portugal como pode observar-se no âmbito do panorama europeu (Tabela 14). A diminuição do financiamento foi comum a alguns países europeus e a esta situação não terá sido alheia a crise económica que se fez sentir globalmente. Por outro lado, o contexto existente em que outras áreas sociais reclamam investimento público reforçado, tem penalizado o ensino superior. A diminuição do financiamento foi comum a alguns países europeus e a esta situação não terá sido alheia a crise económica que se fez sentir globalmente. Por outro lado, o contexto existente em que outras áreas sociais reclamam investimento público reforçado, tem penalizado o ensino superior.

⁴⁴ Torgal considera que a disposição legal que impôs a atualização do valor das propinas (desde 1941 que o valor das propinas permanecia nos simbólicos 1200\$00, correspondente a cerca de 6€, tendo sido atualizado para próximo dos 1000€) tornou o artigo 74.º da Constituição da República, no que a este aspeto diz respeito, “nulo e sem efeito”. Torgal, L. R. (2012). *University, Society and Politics*. Em G. Neave, & A. Amaral (Eds.), *Higher Education in Portugal 1974-2009: A Nation, a Generation* (pp. 67-88). London, New York: Springer Dordrecht Heidelberg (p. 73).

Concomitantemente, o esforço acrescido com a concorrência por mais estudantes, e a consequente qualificação quer dos recursos humanos⁴⁵ quer dos equipamentos e instalações, com as exigências crescentes resultantes dos procedimentos inerentes à prestação de contas, com a promoção e submissão de projetos, com a resposta às necessidades reclamadas pelas diversas redes em que as instituições se inserem, tem a consequente repercussão no aumento das despesas (Teixeira, 2015, pp. 855, 856).

Tabela 14 - Evolução da despesa com o ensino superior público 2000 – 2014 (% da despesa total com o ensino superior)

País	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Áustria							95.14	94.61	94.43
Bélgica		90.63	89.83	89.66	89.69	89.83	89.54	89.31	87.89
República Checa	85.43	81.20	79.12	79.92	78.82	81.06	79.25	77.02	76.19
Dinamarca	97.61	96.71	95.53	95.43	95.00	94.54		93.96	94.71
Estónia		69.88	78.83	80.17	75.42	80.36	78.22	81.65	84.55
Finlândia	97.24	96.13	95.43	95.77	95.94	95.88	96.18	96.08	96.48
França	84.40	83.58	81.67	83.05	81.91	80.84	79.83	78.87	78.64
Alemanha		86.73	86.50		86.34	86.61	85.86	85.62	85.80
Grécia	99.73	96.69							
Hungria	76.68	78.47					54.44	62.88	69.68
Islândia	91.78	90.54	92.16	92.01	91.18	90.60	91.75	91.21	91.29
Irlanda	79.15	83.98	82.55	83.79	81.25	80.48	83.58	77.74	74.28
Itália	77.54	73.16	70.65	68.57	67.61	66.48	65.96	67.21	64.95
Letónia	59.42	55.75	64.62	59.52	60.15	62.58	63.62	67.78	78.54
Lituânia		64.49	67.92	64.23	68.62	73.87	74.75	75.35	76.86
Luxemburgo							94.77	97.94	95.30
Holanda	75.04	72.99	71.45	71.05	71.78	70.79	70.52	70.30	69.90

⁴⁵ A natureza do ensino superior enquanto “atividade intensiva em fator trabalho”, isto é, em que “há uma tendência para o crescimento intensivo dos custos unitários em atividades intensivas” cujos níveis de produtividade não são significativamente afetados (ou sequer possíveis) pela substituição do fator trabalho por tecnologia ou por deslocação territorial). Teixeira, P. (2015). Financiamento do Ensino Superior: Expansão, Diversificação e Crise. Em M. Rodrigues, & M. Heitor, *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior* (pp. 843-861). Coimbra: Edições Almedina, S. A (pp. 855, 856)

III. UNIVERSIDADE

Noruega	96.30		96.89	96.10	96.00	95.90	96.12	96.04	96.28
Polónia	66.58	73.98	71.27	69.74	71.48	75.52	77.57	80.41	81.50
Portugal	92.47	68.11	62.08	70.94	68.99	68.56	54.25	58.07	62.35
República Eslovaca	91.25	77.35	73.06	70.04	70.19	76.90	73.82	75.50	77.12
Eslovénia		76.53	83.81	85.07	84.68	85.19	86.15	87.14	85.81
Espanha	74.42	77.90	78.86	79.09	78.22	77.47	73.05	69.30	68.45
Suécia	91.31	88.25	89.06	89.78	90.63	89.52	89.25	89.55	89.09
Reino Unido							56.92	57.32	27.88

Fonte: OECD. (2018).

Os constrangimentos observados levaram a diferentes manifestações⁴⁶. Em 2012, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) no seu documento de trabalho com o título *As Universidades Portuguesas no Centro da Mudança – Promover a Inovação, Garantir a Sustentabilidade, Qualificar a Sociedade* sublinha a “enorme pressão” a que as instituições de ensino superior estão sujeitas resultante do desequilíbrio das finanças públicas e do endividamento externo⁴⁷ (CRUP, 2012, p. 3). No documento, é feita alusão ao corte dramático nos recursos financeiros advindos do OE, “parcela que atinge normalmente 50 a 70% do volume dos seus recursos anuais” (CRUP, 2012, p. 3). Esta diminuição das transferências do Orçamento de Estado foram particularmente sentidas pelas universidades desde 2008, não obstante o acréscimo de compromissos obrigatoriamente assumidos por força de alterações legislativas introduzidas pelos governos⁴⁸. No documento é recordada a linha de rumo traçada pela União Europeia para 2020, que resultará maioritariamente do bom desempenho das instituições de ensino superior e da investigação científica, bem como a preocupação da Comissão Europeia em garantir a estabilidade orçamental destas instituições. É sublinhado ainda que a possibilidade de manter as universidades numa posição de liderança nos domínios da produção do conhecimento e da promoção da inovação está dependente de

⁴⁶ Laborinho Lúcio, Presidente do Conselho Geral da Universidade do Minho por altura da realização do primeiro encontro dos Presidentes dos Conselhos Gerais das Universidades Portuguesas em novembro de 2013, alertou para os problemas que poderão resultar dos cortes no financiamento ao ensino superior: “Os cortes vão repercutir-se de forma particularmente negativa naquilo que é a prestação das próprias universidades”. *Jornal de Notícias* (2013). Vila-Chã, Pedro (8de novembro de 2013). Cortes Põem em Causa Projeção das Universidades. *Jornal de Notícias* (p. 8).

⁴⁷ No período de elaboração deste trabalho (em 2012), Portugal encontrava-se já sob a intervenção da Troika.

⁴⁸ “Aumentos salariais, IVA, despesas de funcionamento, Caixa Geral de Aposentações, etc.”. CRUP. (2012). *As Universidades Portuguesas no Centro da Mudança – Promover a Inovação, Garantir a Sustentabilidade, Qualificar a Sociedade*. Lisboa.

um financiamento estável e plurianual para o que é indispensável a definição de critérios adequados e transparentes (CRUP, 2012, p. 6).⁴⁹

Os constrangimentos no âmbito do financiamento público às universidades públicas portuguesas têm sido sentidos até ao presente, pese embora a retoma desde 2014 (Esterman, 2016). Thomas Esterman, Diretor para a Administração, Financiamento e Desenvolvimento de Políticas Públicas da *European University Association* (EUA) defendeu, no terceiro Fórum de Financiamento daquela Associação realizado em Portugal, que “mais do que afirmar a necessidade de mais financiamento, é necessário reconhecer o valor do ensino e da investigação para a sociedade” (Esterman, 2016).

O modelo de financiamento foi sendo objeto de discussão e, apesar das intenções registadas nos diplomas legais (Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, que estabelece a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior), nem sempre é observável a sua concretização (MCTES, 2015, p. V)⁵⁰.

⁴⁹ Em nota de imprensa divulgada em 17 de junho de 2014, o CRUP referia o reconhecimento de Portugal no “destacado no ranking internacional de sistemas de ensino superior (*U21 Rankings of National Higher Education Systems 2013*) em que é qualificado como o 24.º melhor sistema mundial (e 8.º quando normalizado pelo PIB do respetivo país) num total de cinquenta países de todos os continentes, enfatizando que asfixiar, na autonomia e no financiamento, as universidades portuguesas compromete o grande objetivo nacional do desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento para a qual é essencial a existência de universidades competentes e competitivas numa escala global”. CRUP (2012). Indefinições Sobre o Orçamento de Estado Comprometem Funcionamento das Universidades. URL: <http://www.crup.pt/category/notas-informativas>. Acesso em maio 2015.

⁵⁰ Esta é uma referência feita pelo Secretário de Estado do Ensino Superior do XIX Governo Constitucional, José Ferreira Gomes, no trabalho de preparação de uma nova fórmula, não adotada pelo Governo seguinte: que apresentou sob o título *Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Fórmulas e Procedimentos*:

“Apesar do mandato legal de utilização de uma “fórmula” com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado, são bem conhecidas as dificuldades deste exercício, que podem ser facilmente enumeradas:

- O serviço educativo prestado por cada instituição depende não só de decisões internas quanto à oferta, mas também da procura estudantil;
- A oferta educativa é condicionada pela definição do número de vagas em cada ciclo de estudos, que compete à instituição, sem prejuízo das orientações da tutela nesta matéria;
- Globalmente, a procura estudantil depende do efeito conjugado da demografia (em quebra no longo prazo) com a taxa de êxito na conclusão do ensino secundário, especialmente no ramo científico-humanístico;
- O aumento exponencial da procura no concurso nacional de acesso cessou por volta do ano 2000;
- As instituições de ensino superior públicas mantiveram em geral a expectativa de crescimento, mesmo em períodos de contração da procura;
- A natural pressão interna, que se faz sentir a todos os níveis da gestão da instituição, é invariavelmente no sentido de aumentar o quadro de pessoal e de satisfazer as expectativas de “promoção”, independentemente da realidade financeira e da procura estudantil;
- A conhecida rigidez da gestão de pessoal constitui uma forte justificação para a inevitabilidade de reforços orçamentais “de fim de ano”, mesmo em situações em que uma gestão mais rigorosa acompanhada da previsão dos riscos poderia evitar estas “crises”;

O modelo de financiamento ilustra como pode ser utilizado para moldar a ação das instituições, no que ao nosso estudo interessa, das universidades públicas. Com efeito, a diminuição das dotações providas de OE obrigaram as universidades públicas portuguesas a aguçarem a sua capacidade de angariação de receitas próprias, as quais advêm de fontes tão diversas como, para além das propinas a que fizemos referência, prestação de serviços, abertura de espaços para efeitos turísticos, donativos, subvenções através de protocolos com empresas, entre outros.

III.11. A atividade profissional dos académicos num contexto gestor

Os profissionais académicos, em Portugal, nunca tiveram que partilhar o seu espaço com outros grupos profissionais pelo que consubstanciam um grupo de carácter particular a quem é conferido um estatuto privilegiado, goza de relações de poder com o Estado e mantém o seu poder material e simbólico (Abbott, 1988; Carvalho, 2012). Sob o período ditatorial que precedeu a Revolução de 74, as principais características da profissão académica eram: a atribuição de prestígio social; o número reduzido de elementos; o envolvimento dos académicos no domínio do Governo da Nação. Os profissionais académicos eram então um grupo de elite, sob o controlo do Estado (Carvalho, 2012). A Revolução de Abril de 1974 e a seguinte Constituição da República foram impulsionadores de um movimento de participação democrática (quer dos docentes quer dos outros grupos integrantes das comunidades universitárias) e as instituições de ensino superior veem a sua organização interna ajustada aos princípios da colegialidade e da democracia, legitimada por processo eleitorais.

-
- É reconhecido o esforço de muitas instituições na contenção da massa salarial, conseguida através da não substituição de pessoal aposentado ou com contrato rescindido, mas este esforço nem sempre se revela suficiente para se adaptarem às novas condições de procura estudantil e de dotação orçamental;
 - Ao longo dos anos, foram-se acumulando desajustes entre as dotações orçamentais das instituições e a sua atividade educativa;
 - A prevista utilização de “critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado” nunca foi muito além da tentativa de determinar as dotações orçamentais em função do número de alunos e de fatores de custo diferenciados em função da natureza do ciclo de estudos;
 - Os fatores de custo que têm sido usados ao longo dos anos tiveram como pressuposto os rácios discente/docente usados na regulação das dotações de pessoal, tendo estes sido calculados no início dos anos 90, quando a realidade do nosso Ensino Superior era muito diferente da atual;
 - Nunca foram desenvolvidos indicadores de desempenho institucional e é bem conhecida a dificuldade de avaliar “a qualidade e a excelência do ensino ministrado”, pelo que teremos de dar os primeiros passos nestas áreas”. MCTES. (2015). *Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Fórmulas e Procedimentos*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação e Ciência.

Fazemos uma breve referência à expansão do ensino superior privado em Portugal, pelas consequências que recaíram sobre os académicos. Como forma de dar resposta à massificação do ensino superior e com o empenho em “expandir as forças de mercado do ensino superior” (Carvalho, 2012, p. 339). Com efeito, sob a égide de Roberto Carneiro, Ministro da Educação do XI Governo Constitucional, entre 1987 e 1991, o ensino superior privado sofreu um enorme crescimento para o qual não havia profissionais, situação que resultou num direcionamento para a acumulação de funções académicas, através da ação legislativa do Estado, com o levantamento de restrições relacionadas com a exclusividade dos docentes no sistema de ensino superior público, originando o que Torgal designou como “turboprofessores”⁵¹ (Torgal, 2012, p. 71). Esta ação, com o apoio do Estado, é considerada por Soares (2001) um fator que em muito contribuiu para minar o prestígio social da profissão académica (p. 234).

A instituição de diferentes estatutos para o pessoal docente do ensino superior universitário (Decreto-Lei N.º 448/79, de 13 de Novembro) e para o pessoal docente do subsistema politécnico (Decreto-Lei N.º 185/81, de 1 de Julho) foi, de acordo com Carvalho (2012) um dos fatores de fragmentação da profissão académica, potenciada com a alteração de políticas que deu corpo ao recrudescimento de um subgrupo de profissionais académicos, os investigadores (Freidson, 2001; Carvalho, 2012).

A publicação do Decreto-Lei N.º 205/2009, de 31 de agosto, que altera o Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU) em vigor desde novembro de 1979, alterado pela Lei N.º 8/2010, de 13 de maio, corresponde à finalização da “profunda reforma do ensino superior português inscrita no Programa do Governo” (Decreto-Lei N.º 205/2009). Das alterações que este diploma introduziu no Estatuto da Carreira Docente Universitária, salientam-se pelo impacto produzido, as que se referem ao processo de seleção, recrutamento e promoção dos docentes e à introdução de princípios de avaliação de desempenho, delegando nas instituições de ensino superior a elaboração de regulamento próprio, e indicação das respetivas consequências. Na Tabela 15 apresenta-se o resumo das principais alterações, ocorridas nestes domínios.

⁵¹ Torgal define “turboprofessores” como académicos que transitam em alta velocidade entre o ensino público e o ensino privado.

Diretamente relacionada com a avaliação está a determinação dos deveres dos docentes, pelo que nos parece não ser de desconsiderar a referência à norma inscrita no artigo 6.º do diploma que prevê a definição de perfis profissionais dominantes (Decreto-Lei N.º 205/2009). Considerada a relação que esta possibilidade tem com a avaliação de desempenho dos docentes, Santiago e Ferreira (2012) consideram que esta nova especificação “endossa o produtivismo como quadro de referência operacional, baseado no pressuposto de que uma maior especialização das tarefas permite um aumento das *performances*” (p. 14). Segundo os autores, esta divisão social do trabalho académico promove a fragmentação da profissão favorecendo o aumento da conflitualidade e o enfraquecimento do autocontrolo do trabalho pelos académicos. De acordo com Santiago e Carvalho (2011), uma das causas que conduz ao enfraquecimento da profissão académica em Portugal resulta da alteração da regulação colegial para uma regulação gestionária.

A diminuição significativa do poder colegial e individual sob o controlo do trabalho académico, designadamente a sua organização e divisão, surge essencialmente na sequência do pacote normativo que acompanha, e do qual faz parte, o RJIES (pp. 411, 412). Os autores referem que “as imposições governamentais de novos regimes de direção e gestão nas universidades contribuíram, em grande medida, para neutralizar e desvalorizar a colegialidade como forma de poder e de tomada de decisão” (p. 410). Apontam ainda aquelas imposições como fator de perda de autonomia e de liberdade, agora limitadas pela influência dos imperativos gestionários no ensino superior, e um aumento do controlo sobre as atividades dos profissionais académicos, designadamente no que se refere ao ensino e à investigação. No que à produção do conhecimento diz respeito verificou-se uma descentração do poder de decisão sobre o que investigar, sobre o desenvolvimento do próprio trabalho de investigação antes atribuído aos académicos verificando-se uma “tecno-orientação” (p. 408) no sentido de ser dada primazia aos princípios de racionalidade económica, situação que penaliza fortemente as áreas das Humanidades, das Ciências Sociais e das Artes, dada a pressão existente, quer política quer financeira⁵². Neste cenário, em que a autonomia cedeu uma

⁵² “Existe uma ‘convergência assimétrica entre a universidade e a indústria’ sendo esta dominante, mesmo tendo as universidades endossado a privatização de alguns dos seus meios de produção do conhecimento, especialmente através da criação de estruturas de *interface* que agem como empresas ou quase-empresas. Por outro lado a universidade está sob forte pressão política e é confrontada com crescentes restrições financeiras, enquanto os académicos enfrentam fortes pressões gestionárias, materializadas no controlo do conhecimento por gestores e em objetivos de gestão”. (Santiago e Carvalho (maio/agosto de 2011). Mudança no Conhecimento e na Profissão Académica em Portugal. *Cadernos de Pesquisa*, p. 408).

importante parte do seu domínio em favor das regras exógenas ditadas pelo consumidor/cliente em que a ciência deixa de ser de natureza fundamental para passar a ser predominantemente aplicada, numa lógica de privatização e de financiamento contratualizado, a “avaliação por pares é substituída pelo controlo da qualidade e pela cultura da *performance*” (p. 408), conduzindo a uma perda do estatuto de “intelectuais orgânicos” atribuído aos académicos dada a importância social do conhecimento, “equiparando-os a trabalhadores de serviços de conhecimento especializado” (p. 409).

Martins (2015) salienta o impacto do controlo tecnológico da ciência da informação nas políticas para o ensino e a investigação, referindo a permanente chamada a que os académicos estão sujeitos, “através das plataformas informáticas, na mobilização acelerada de professores e alunos para o mercado e para o ranking” (p. 408).

Tabela 15 - Identificação das principais alterações introduzidas no Estatuto da Carreira Docente Universitária

Diplomas	DL N.º 448/79, de 13 Novembro	DL N.º 205/2009, de 31 de Agosto, alterado pela Lei N.º 8/2010, de 13 de maio
Tipo Carreira	Docente Universitário e Docente do Ensino Superior Politécnico	Mantêm-se: Docente Universitário e Docente do Ensino Superior Politécnico.
Categorias	Assistente Estagiário Assistente Professor Auxiliar Professor Associado Professor Catedrático Professores catedráticos e associados podem ser recrutados: por transferência; por concurso documental. Professores auxiliares são recrutados de entre: assistentes ou assistentes convidados ou professores auxiliares convidados habilitados com o grau de doutor ou equivalente. Os assistentes são recrutados de entre: assistentes estagiários ou assistentes convidados; outras individualidades. Os assistentes estagiários são recrutados por concurso documental.	Professor Auxiliar Professor Associado Professor Catedrático
Contratação		Concurso Documental para todas as categorias.
Promoção	Transição automática entre carreiras	Eliminado mecanismo de transição automática entre carreiras - exigência de concursos.

III. UNIVERSIDADE

Vínculo	As categorias de Assistente Estagiário, Assistente, Professor Auxiliar, Professor Associado e Professor Catedrático devem exercer funções em regime de tempo integral.	Regime de dedicação exclusiva.
Avaliação Desempenho	Não previsto.	Regime de avaliação de desempenho constante de regulamento aprovado pela IES - Periódica e obrigatória. (Tem efeito na contratação ou renovação de contrato e alteração do posicionamento remuneratório)

Fonte: Oliveira (2011).

Martins (2004) refere mesmo a universidade num contexto gestor, vista como uma empresa, como uma “corporação comercial” (p. 17) que desenvolve a sua atividade no “mercado académico de investigação” ou na “indústria do conhecimento” (p. 15), em que predominam os contratos de investigação, patentes e consultorias, onde os estudantes são “clientes” ou “consumidores” com uma redefinição uniforme de “produtos académicos” nas análises organizacionais. Os professores revestem-se, neste âmbito, de “produtores e distribuidores/vendedores de produtos de conhecimento”, dependentes da Gestão da Qualidade Total, onde o imperativo é a medição de tudo, exceto o tempo despendido com o preenchimento de formulários e relatórios exigidos pelas normas da Qualidade, a satisfação no trabalho, as oportunidades de interação intelectual, o clima de confiança e outras situações não consideradas nos preceitos de gestão (Martins, 2004, pp. 15-17).

O trabalho dos profissionais académicos é, pois, alvo de controlo e de regulação para o que Santiago e Ferreira (2012) consideram duas técnicas: “técnicas de dominação, que recorrem ao exercício do poder hierárquico, ao uso abundante de regras formais⁵³ e recurso ao conhecimento padronizado acumulado na administração central das instituições”, consistindo, as segundas, na “vigilância contínua das atividades e do uso da retórica sobre a mudança e a gestão estratégica dos recursos humanos” (p. 9).

⁵³ Os diplomas orientadores da reforma do ensino superior, os sistemas de gestão de qualidade e a avaliação institucional levaram à produção de estatutos das instituições e das suas unidades orgânicas, bem como de um conjunto de regulamentos que se traduzem em” recursos estratégicos e instrumentos usados na definição das jurisdições do poder entre a administração central das IES e os atores académicos, individuais e coletivos, localizados nos diferentes níveis organizacionais” (p. 11). Santiago e Ferreira (2012). Entre a “Gaiola de Ferro” e a “Gaiola de Cristal” – Perceções dos Académicos Portugueses Sobre o Controlo e a Regulação Política e Institucional do Trabalho Académico. *Sociedade, Crise e Reconfigurações – VII Congresso Português de Sociologia*. Universidade do Porto – Faculdade de Letras e Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Esta imagem da profissão académica parece vir contrapor à ideia enunciada por Freidson, Chamboredon e Menger (1986) que, fazendo uma descrição da atividade académica à data do artigo que produziram, questionavam “ como podem eles (os académicos) ganhar a vida se o trabalho que desenvolvem está desprovido de qualquer valor de mercado imediato?” (p. 436). Creemos ser uma pergunta retórica para nos levar a refletir sobre a situação dos profissionais “cujas natureza do trabalho não é aplicada e inexistente o relacionamento com uma clientela” (p. 435), em que parte da atividade corresponde “à procura de resolução de problemas para cuja formulação contribuem”. Na opinião dos autores, a atuação destes profissionais é essencialmente dirigida aos especialistas da sua área, a quem expõem os resultados de seu trabalho em conferências, revistas profissionais, etc., sem a preocupação de os comunicar a uma audiência que não do círculo da área do saber que dominam “e, ainda menos, vendê-los”. Referem os autores que, “considerados como um todo, os produtos dessas profissões académicas não têm (ou quase) um valor de mercado imediato - nem mesmo são oferecidos para serem adquiridos no mercado” (p. 435).

Nos termos dos quadros apresentados, com um distanciamento temporal entre duas e três décadas em que os princípios gestores se foram introduzindo e enquistando, parece verificar-se uma marcada alteração na atividade dos profissionais académicos, para o que muito contribui a percepção que se passou a ter do alvo a quem a atividade é dirigida, tanto no que se refere à docência como no que respeita à investigação. Como salienta Martins (2015) “a universidade passa a colocar no mercado produtos com forte probabilidade de serem comprados” (p. 407) e, nesta linha, considera que daqui resulta que o ensino seja transmutado em comércio, que os professores se revistam de profissionais de serviços e consultores, com os diretores das Escolas ou Faculdades vistos como diretores comerciais. As formações com menor procura, aquelas que se destinam a, segundo Martins (2015, pp. 407, 408)

grupos demasiado restritos de ‘consumidores’, são eliminadas impiedosamente, o mesmo podendo ser dito dos projetos de investigação que desde a década de 90 do século XX têm sofrido a tendência para fazer depender a sua validade científica da aplicação prática aos problemas das empresas e, ou, da sociedade, sob a imperatividade dos mecanismos de mercado, bem como das exigências da “‘qualidade’, da ‘excelência’, da ‘competitividade’, da ‘eficiência’, da ‘relevância’, o

‘empreendedorismo’, do ‘desenvolvimento económico e a criação de emprego’ e o uso do inglês como língua universal de ciência.

A excelência pode ser medida por diversos índices como a procura de uma instituição, as classificações de entrada em determinada universidade, as taxas de sucesso escolar, os índices de empregabilidade dos diplomados e rede de antigos alunos (*alumni*) de sucesso. Não dispensa um lugar de destaque em pelo menos um dos mais reconhecidos rankings – *Times Higher Education*, *Academic Ranking of World Universities* (ou *Ranking de Xangai*), *CWTS Leiden Ranking*. Mede-se também pelos artigos publicados em revistas científicas de referência e pelas citações conseguidas (Martins, 2015, pp. 409, 410) e um dos indicadores avaliados nos *rankings* que posicionam as instituições em lugares mais ou menos favoráveis que é também um dos critérios da avaliação do desempenho dos docentes, profissionais académicos, como resposta ao dever consagrado no artigo 63.º do ECDU, é o número de trabalhos de investigação. A este propósito, Baber, Donnelly, e Rizvi (2013) assinalam que os académicos universitários veem ser valorizada a produção de artigos científicos, que nos últimos três séculos teve um crescimento assinalável, por ano, que ilustram com os dados que constam da Tabela 16, a nível global; na Figura 3, e Tabela 17 correspondente, referem-se os dados relativos às publicações científicas, total e por tipo de documento, em Portugal.

Tabela 16 - O Crescimento de publicação de artigos científicos ao longo de 300 anos

Ano	Artigos académicos publicados por ano
1726	344
1750	699
1800	3 066
1850	13 439
1900	58 916
1950	258 284
2000	1 132 291
2009	1 477 383

Fonte: Arif Jinha (2010), citado por Barber, Donnelly e Rizvi (2003, p.17)

III.11. A atividade profissional dos académicos num contexto gestor

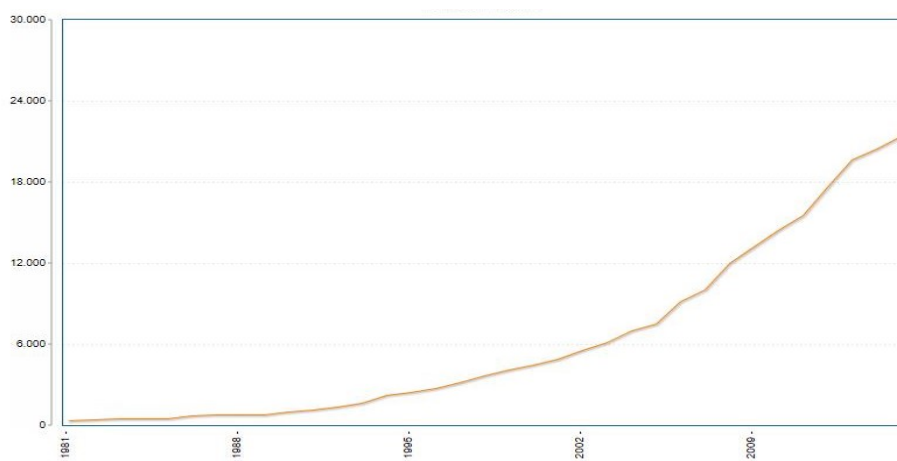


Figura 3 - Publicações científicas: total e por tipo de documento (Portugal)
 Fonte: PORDATA, 2018. <https://www.pordata.pt/Portugal>. Acesso em 8 de março de 2018

Tabela 17 - Publicações científicas: total e por tipo de documento (Portugal)

Anos	Total	Artigos	Resumos de comunicações	Atas	Outros
1981	308	228	25	0	55
1982	388	272	67	0	49
1983	477	328	84	0	65
1984	496	336	75	0	85
1985	486	362	54	0	70
1986	664	455	118	0	91
1987	740	513	143	2	82
1988	766	623	53	11	79
1989	795	665	18	22	90
1990	1.006	835	31	30	110
1991	1.103	928	36	30	109
1992	1.354	1.028	102	68	156
1993	1.629	1.174	113	206	136
1994	2.199	1.351	104	521	223
1995	2.404	1.581	191	425	207
1996	2.699	1.904	151	530	114
1997	3.170	2.193	251	608	118
1998	3.674	2.422	320	781	151
1999	4.104	2.989	365	555	195
2000	4.474	3.215	350	667	242
2001	4.874	3.548	386	713	227
2002	5.537	3.964	530	757	286

III. UNIVERSIDADE

2003	6.130	4.451	536	877	266
2004	6.942	5.020	805	806	311
2005	7.476	5.270	872	962	372
2006	9.164	6.481	1.144	1.089	450
2007	10.013	6.346	1.319	1.812	536
2008	11.950	7.437	1.720	1.980	813
2009	13.173	8.328	1.768	2.188	889
2010	14.403	9.077	2.147	2.099	1.080
2011	15.518	10.277	1.955	2.080	1.206
2012	17.631	11.497	2.310	2.464	1.360
2013	19.616	12.747	2.532	2.776	1.561
2014	20.421	12.962	2.399	3.355	1.705
2015	21.333	13.452	2.195	3.772	1.914

Fonte: PORDATA, 2018. <https://www.pordata.pt/Portugal>. Acesso em 8 de março de 2018

As reflexões atrás produzidas levam-nos de volta à referência feita às imposições governamentais de novos regimes de direção e gestão nas universidades, bem como à influência dos imperativos gestionários no ensino superior como fator de perda de autonomia e de liberdade e de um aumento do controlo sobre as atividades que resulta num enfraquecimento da atividade dos profissionais académicos. Este traduz-se necessariamente numa diminuição da motivação, entendida como a “vontade de exercer elevados níveis de esforço para que a organização alcance os seus objetivos, esforço esse que é condicionado pela forma como esta satisfaz algumas das necessidades dos indivíduos” (Bilhim, 2008b, p. 317), bem como da satisfação no trabalho, porquanto vê afetados fatores intrínsecos ou extrínsecos à sua atividade (Weiss, Dawis, England, e Lofquist, 1967; Machado, et al., 2011; Herzberg, 1966) ou, na visão de Nyquist, Hitchcock e Teherani (2000), fatores organizacionais, relacionados com o trabalho e fatores pessoais, os quais sintetizamos na Tabela 18 - Fatores críticos para a satisfação e motivação dos profissionais académicos, ancorados na análise desenvolvida por (Machado, Soares, Brites, Ferreira, Farhngmehr e Gouveia, 2011):

As políticas de reforma concretizadas fizeram “emergir novas políticas de recursos humanos” (Santiago et al., 2012, p. 8). Os autores, em contraposição ao argumento por Mano et al. (2012)⁵⁴, defendem que a publicação do RJIES correspondeu a uma “rutura com o regime colegial tradicional de controlo e regulação do trabalho académico” (p. 8) e constitui um

⁵⁴ Obra citada

instrumento determinante para a concretização da “agenda sociopolítica do Estado, a propósito da extensão .../... dos mecanismos de competição e de noção de empresa ao ensino superior” (p. 8). Consideram os autores que ao promover o favorecimento da concentração do poder no topo, a par com a utilização de tecnologias de controlo da avaliação do ensino, da investigação e do desempenho, há uma preponderância da lógica da organização sobre a lógica profissional na condução das atividades das instituições.

Tabela 18 - Fatores críticos para a satisfação e motivação dos profissionais académicos

Autores	Dimensão	Fatores
Weiss, Dawis, England e Lofquist (1967)	Dimensão Intrínseca	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade - Realização - Promoção - Remuneração - Colegas de trabalho - Criatividade - Autonomia - Valores morais - Serviço Social - Status Social
	Motivadores ou Intrínsecos	<ul style="list-style-type: none"> - Condições de trabalho - Realização - Reconhecimento - Trabalho próprio - Responsabilidade - Progresso
Herzberg (1996)	Higiénicos ou Extrínsecos	<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento - Política da Organização - Supervisão - Relacionamento com a direção - Condições de trabalho - Salário - Relacionamento com os pares - Recursos disponíveis - Relações entre colegas - Perceção de oportunidades de promoção e progressão na carreira
	Organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Adequação da tutoria - Capacidade de tomada de decisão - Compromisso com a organização - Autonomia e liberdade académica - Funções claras e coerentes a desempenhar
Nyquist, Hitchcock, e Teherani (2000)	Relacionados com o trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilidade no emprego - Estímulo proporcionado pelo trabalho - Volume de trabalho - Remuneração - Recursos disponíveis - Pressões temporais
	Pessoais	<ul style="list-style-type: none"> - Perceções de conflitos de papéis - Interferência das responsabilidades profissionais nas responsabilidades familiares

Fonte: Elaboração própria baseada na análise produzida por Machado et al.. (2011, pp. 167-181).

III.11.1. Competição versus cooperação no espaço universitário

O vocábulo *competição* encontra a sua génese na palavra latina *competitivo*, que assume significados como luta, oposição, rivalidade, mas também de disputa entre duas ou mais pessoas ou grupos por um mesmo objetivo ou a reivindicação simultânea do mesmo poder, a mesma dignidade ou título. De acordo com Amaral (2014), na nossa língua, a palavra traduz uma “ação de procura simultânea por duas ou mais pessoas e entidades de um determinado resultado...” (p. 29). Esta é uma expressão que parece entrar em oposição com *cooperação*, vocábulo também de origem latina, que exprime a ideia de colaboração. Nas palavras do autor “ninguém ignora que, desde há muito, competição e cooperação se constituíram em palavras de ordem do mundo universitário...se afiguram como percursos convergentes e soluções conciliáveis e complementares” (p.30). A total abertura e articulação da universidade com a sociedade resultou na incontornável conciliação daqueles entendimentos. A necessidade de diálogo e de colaboração com os mais diversos agentes que gravitam à volta da universidade, em muito é devido à fragmentação disciplinar, que por sua vez conduz à especialização. Por sua vez, não são de desconsiderar vantagens retiradas do trabalho em comum, bem como a prossecução de objetivos semelhantes, que “potencia o desenvolvimento de relações de respeito mútuo entre as partes” (Amaral, 2014, p. 31). Por outro lado, há toda uma panóplia de mecanismos de competição a que os profissionais procuram responder, quer numa lógica de reconhecimento pessoal⁵⁵ quer por uma questão de sobrevivência profissional, que o recurso a comportamentos cooperativos beneficia (Jorge, 2014b). Esta convivência da competição/cooperação impõe a existência de mecanismos de regulação, nomeadamente no domínio ético, que “evitem os efeitos perversos” que se possam fazer sentir na gestão da investigação, na progressão das carreiras, nos sistemas de incentivos, nos instrumentos de financiamento, onde os processos de seleção marginalizam de modo crescente o papel dos pares (Jorge, 2014b, p. 37).

A questão da competição no âmbito académico é também sublinhada quando descemos à vertente específica da investigação. Jorge (2014a), à semelhança da dualidade que Latour

⁵⁵ “Merton observou que os indivíduos são de um modo geral mais motivados pelos seus próprios interesses do que pelo bem coletivo”. Jorge, M. A. (2014). Competição ou Cooperação na Universidade: Algumas Reflexões (2). Em J. Sequeiros (Ed.), *Universidade, Ciência e Sociedade: Desafios e Fronteiras Éticas* (pp. 35-38). Porto (p. 36)

(1998) faz entre ciência e pesquisa⁵⁶, diferencia a relação entre a ciência e a sociedade em dois momentos: “modo 1”, que ocorreu até aos anos setenta do século XX, em que o modo de produção de conhecimento era puramente acadêmico, sucedido de uma contínua transformação em resultado dos interesse do mercado e crescente privatização que a conduziu ao que designou por “modo 2”, relacionado com uma “ciência pós-acadêmica” que confronta o investigador com a investigação “feita por encomenda, patenteada, dominada por uma competição feroz” (Jorge, 2014a, p. 21) onde a garantia de um posto de trabalho se sobrepõe às normas que Merton evidenciou⁵⁷ existirem na prática da ciência académica: universalismo, comunalismo, desinteresse e ceticismo organizado (Merton, 1973).

III.12. Limitações dos novos modelos de gestão das universidades

Não obstante as vantagens enunciadas, há também problemas apontados à implementação das novas formas de gestão das universidades. No estudo desenvolvido por Pedrosa, Santos, Mano, e Gaspar (2012), que se debruça sobre o modo como o novo modelo de governo está a ser usado pelas instituições, foram identificados, de entre outros, os seguintes constrangimentos: dificuldade em delimitar as competências do conselho geral em face das competências do reitor; dificuldades resultantes da mobilização do conselho para resolução de questões do curto, médio prazo; necessidade de clarificar a legitimidade interna e externa do órgão e do seu presidente (p.124).

Segundo Araújo et al. (2009, p. 9), as ideias gestionárias são introduzidas sem a atenção suficiente às suas limitações, devido, nomeadamente, às seguintes razões: i) nem sempre

⁵⁶ “No último século e meio, o desenvolvimento científico tem sido de tirar o fôlego, mas a compreensão desse progresso mudou drasticamente. É caracterizada pela transição da cultura da “ciência” à cultura da “pesquisa”. A ciência é certeza; pesquisa é incerteza. A ciência deve ser fria, reta e independente; a pesquisa é calorosa, envolvente e arriscada. A ciência põe fim às obstinações das contendas humanas; a pesquisa cria controvérsias. A ciência produz objetividade desviando-se o máximo possível da sujeição à ideologia, paixões e emoções; a pesquisa alimenta-se de todos aqueles que tornam os objetos de investigação familiares.” Latour, B. (10 de April de 1998). *Essays On Science and Society: From the World of Science to the World of Research? Science, 280, Issue 5361*, pp. 208-209 (p. 208).

⁵⁷ As Normas de Merton foram criadas em 1942 por Robert K. Merton correspondentes a quatro imperativos institucionais que determinam o *ethos* da ciência moderna: 1. universalismo: as contribuições científicas devem ser avaliadas de acordo com critérios impessoais preestabelecidos; implica que o reconhecimento e recompensas sejam proporcionais aos méritos e contribuições dos cientistas para a ciência. 2. Comunalismo: norma esta que prescreve que o conhecimento, enquanto produto do espaço coletivo da comunidade científica, deve ser divulgado e não mantido em segredo. 3. Desinteresse: prioridade atribuída ao progresso do conhecimento científico em detrimento de qualquer outro de natureza pessoal; pressupõe que o simples reconhecimento pelos pares constitui uma recompensa superior a qualquer outra de natureza material. 4. Ceticismo organizado: implica a prática generalizada do juízo dos pares como garantia de dispositivos críticos sistemáticos.

III. UNIVERSIDADE

respondem convenientemente à complexidade, mudança e racionalidade limitada que caracteriza as organizações públicas; *ii*) nem sempre se entende que, apesar da dimensão e complexidade da Administração Pública, esta tem especificidades próprias: funciona num contexto constitucional e é regulada por um corpo coerente de leis administrativas; *iii*) o seu desempenho depende da interação de elementos fundamentais, como o processo político, o processo orçamental, o processo de gestão da função pública e o processo de prestação de contas; *iv*) nem sempre se percebe que a gestão pública não se resume ao fornecimento de serviços públicos; *v*) tendencialmente, as áreas tecnológicas, dada a sua ligação ao tecido empresarial, apresentam maior potencial de acesso a financiamento para a investigação, o que não acontece com outras áreas de conhecimento como as ciências humanas ou sociais.

Esta situação de desigualdade de acesso ao financiamento pode originar divisões e tensões internas, para além de que o subfinanciamento pode debilitar certas áreas científicas. Os autores referem, igualmente, em termos reflexão, a existência de uma preocupação exclusiva com as técnicas de controlo de gestão que, não obstante as suas virtudes, desviam a atenção das questões essenciais que estiveram na criação dos serviços públicos. Por exemplo, a ênfase excessiva em indicadores de desempenho e a concentração na quantificação de objetivos, não considera adequadamente quem está a obter o benefício, nem o empenho com que os funcionários estão a participar nas atividades. Os investigadores salientam o facto determinados fatores característicos da teoria agência, como a fixação de objetivos, a avaliação do desempenho e a responsabilidade vertical levarem ao esvaziamento de uma vertente relativa ao capital social e à solidariedade passando o enfoque a incidir sobre a competição ou concorrência (Araújo et al., 2009, p. 10).

Massy (2004) refere que se houver uma competição excessiva entre as instituições, acompanhada de uma diminuição de financiamento, e não houver controlo, elas comportar-se-ão como instituições lucrativas “ignorando o bem público inerente às suas missões”, o que levará o Estado a intervir para garantir que os objetivos políticos definidos sejam alcançados, o que contradiz o princípio de desintervenção do Estado em favor dos mecanismos reguladores do mercado (p. 28).

Em termos de financiamento, e tendo como referência os últimos anos, Portugal tem assinalado um decréscimo significativo no que se refere à despesa pública assumida com o ensino superior – em percentagem do Produto Interno Bruto – encontrando-se em divergência

com os restantes países da União Europeia, como demonstram os dados que constam da Tabela 19.

Os potenciais efeitos disfuncionais da competição justificam a necessidade de regulação da atividade de ensino universitário.

A necessidade de informação é uma das questões apontadas por Amaral (2010) como relevantes neste domínio. Refere a sua importância para o bom funcionamento dos mercados, considerando que a sua eficiência é fundamental para que “quer os fornecedores, quer os compradores, tenham informação perfeita sobre algumas características dos bens ou serviços a comprar, tais como o preço e a qualidade, e sobre as condições do mercado” (p.54).

Tabela 19 - Despesa Pública com o Ensino Superior em Percentagem do PIB

Países / UE	Anos	
	2001	2008
Espanha	0,97	1,07
França	1,21	1,21
Grécia	1,07	
Irlanda	1,22	1,31
Itália	0,80	0,84
Portugal	1,03	0,95
EU - 27	1,08	1,14

Fonte. CRUP (2012).

Menciona, a este propósito, que “o problema da informação é particularmente agudo no caso do ensino superior devido à convergência simultânea de três características: é um ‘bem de experiência’, é uma compra rara e os custos de mudança de produto são muito altos” (p.54). Estas três razões, segundo o autor, são a justificação para a intervenção do Estado para criação de mecanismos de avaliação da qualidade e de acreditação, para defesa dos “clientes”, permitindo-lhes uma escolha informada no mercado do ensino superior. Não obstante, Dill (1997) considera que, em geral, os alunos não têm informação suficiente sobre a qualidade das instituições e dos seus cursos para fazerem escolhas sustentadas. O autor menciona que “para fazerem uma escolha económica racional, os alunos deveriam saber quais os ganhos futuros associados aos diversos cursos e não os resultados da ‘avaliação por pares dos processos de ensino, ou juízos subjetivos sobre a qualidade de um currículo’” (p. 180).

III. UNIVERSIDADE

Também a transposição para as instituições de ensino superior público de princípios da gestão privada, com a ênfase na eficácia e eficiência, levou os governos a aprovar legislação que visa a concentração do poder na administração central, “reduzindo, por exemplo, a dimensão dos órgãos colegiais de gestão com capacidade de tomar decisões ou mesmo substituindo-os por conselhos de pequena dimensão e forte participação externa”, tendo em vista a aceleração da tomada de decisões, necessária num sistema complexo e imerso num meio em mudança constante (Amaral, 2010, p. 58). Outro dos efeitos apontados são os que se referem às metodologias de monitorização interna e externa, à prestação de contas do desempenho dos académicos e dos recursos que consomem, que vieram a traduzir-se numa diminuição de autonomia académica individual em favor de um aumento da autonomia institucional (Amaral, 2010, p. 59). No entanto, este reforço de autonomia institucional é um dos princípios enunciados no Relatório da *European University Association* recentemente apresentado sob o título *Portuguese Higher Education: A View From The Outside*, com a recomendação de que deverá ser “mantida e reforçada” (2013, p. 8).

De acordo com Estanque e Nunes (2003), as universidades têm desempenhado, nas sociedades modernas, “um papel central enquanto instituições de produção de conhecimentos, de intervenção sobre o mundo na base desses conhecimentos, e de formação dos seus produtores e utilizadores” (p. 9) que veio gerar uma multiplicidade de interações entre a sociedade e a universidade, exigindo-se-lhes que sejam organizações de tal forma flexíveis que permitam rearranjos contínuos da estrutura orgânica, ou consintam soluções mistas, na procura da acomodação, em cada momento, do cruzamento dos saberes e da transdisciplinaridade que cada vez mais é exigida, nomeadamente no que se refere à formação graduada. Caracterizando as missões da Universidade, em três eixos fundamentais: “ensino e reprodução dos saberes (disciplinares, técnicos); investigação e produção de conhecimento e de inovação; extensão e prestação de serviços” (pp. 9, 10), os autores indicam os vetores associados a cada um dos pilares, considerando que a redefinição da missão da Universidade, cuja abrangência destacaram, é um “compromisso improvável (se não mesmo impossível) que implicaria a redistribuição equilibrada dos recursos da instituição .../... e o reconhecimento explícito de projetos políticos e culturais conflituais que passam pelo interior da própria Universidade, que mereceriam apoio idêntico” (p, 10). Os autores sublinham que o modelo neoliberal de sociedade não é compatível com a missão redefinida conferida às universidades, tendo destacado quatro obstáculos (p.11):

a) O primeiro tem a ver com o contraste entre a organização disciplinar e circunscrita das unidades orgânicas tradicionais (como as faculdades e os seus departamentos) e nas formações de licenciatura, por um lado, e as experiências de transversalidade em unidades de investigação e nas formações de pós-graduação, por outro.

b) O segundo decorre das dificuldades que as universidades encontram na participação da construção do próprio mercado de emprego, pela sua relutância em redefinir a oferta em termos transversais, mais adequados às novas condições. A subordinação a uma noção de mercado tende a reproduzir as mesmas formações, supostamente por exigência dos ‘clientes’ (as empresas, o setor público).

c) O terceiro liga-se à dificuldade de pensar as formações e as relações com a sociedade, para além das relações com o mercado, num envolvimento em iniciativas do chamado Terceiro Setor, não lucrativo e solidário.

d) A associação preferencial das universidades aos Estados nacionais tem vindo a levantar problemas ao projeto de repensar as universidades, as formações que oferecem e a composição dos seus corpos docentes e discentes, no âmbito de espaços supranacionais ou transnacionais. Na União Europeia, a tentativa de lidar com estes problemas tem encontrado expressão nos programas de mobilidade na procura de uma convergência de moldes de formação.

Em Portugal, as universidades contam com especificidades obstaculizantes na resposta a um novo enquadramento: a par com a necessidade de darem resposta ao processo de democratização no acesso ao ensino superior que resultou numa subordinação das políticas a esse imperativo - canalizando a atenção para este desiderato, orientação reforçada pela circunstância de um dos critérios de financiamento ser traduzido pelo número de estudantes - as universidades confrontaram-se com a constituição tardia do sistema de investigação, em grande parte fora das universidades, em unidades de Investigação e Desenvolvimento (I&D), situação que tem levado a que uma grande parte dos investigadores não pertença às organizações universitárias, implicando que uma parcela significativa da produção de conhecimento e de atividades inovadoras atravessem as fronteiras disciplinares tradicionais (Estanque e Nunes, 2003).

Numa reflexão sobre a situação do ensino superior, a nível internacional, Barber et al. (2013) salientam a pressão da concorrência sofrida pelas universidades, não apenas devido à concorrência mundial que se verifica entre elas, mas também devido a fatores como o ensino à distância e a existência de consultoras que desenvolvem investigação, competindo com as funções específicas de universidades tradicionais⁵⁸. Reportando-se às alterações que se verificam na economia global, fruto da combinação da tecnologia com a globalização, os autores identificam as implicações que tais mudanças têm para as universidades. Fazem alusão ao público-alvo e à volatilidade das suas características. Enunciam as alterações decorrentes da mercantilização do ensino superior e da procura das melhores ofertas por um número crescente de potenciais estudantes deste nível de ensino, situação que tem por consequência a concorrência global pelos melhores estudantes. Assiste-se, concomitantemente, a um aumento do custo do ensino superior “mais rápido do que o custo da inflação” (p. 11) e a uma desvalorização dos graus.

⁵⁸ Analisando as implicações que a facilidade no acesso à informação tem para o sistema de ensino-aprendizagem, referem que, não obstante a permanência do controlo, da transparência e da síntese nas universidades, existem organizações que desenvolvem atividades concorrenciais, como a própria OCDE, a McKinsey ou a *Economist Intelligence Unit*. Barber, M., Donnelly, K., & Rizvi, S. (March 2003). *An Avalanche is Coming- Higher Education and the Revolution Ahead*. London: IPPR

IV. MODELOS DE GOVERNAÇÃO – CONCRETIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR

IV.1. Contextualização

A implementação de princípios gestionários no ensino superior conduziu a uma reorientação dos valores, práticas e objetivos, à exigência de prestação de contas e da monitorização do desempenho e da qualidade (Deem, 2003), enfatizando a aproximação ao mercado e a utilização de instrumentos do setor privado (Araújo et al., 2009).

Ao longo da nossa pesquisa encontramos uma diversidade de modelos, concepções ou narrativas sobre a governação do ensino superior. Na impossibilidade de abarcarmos a menção a todas as referências, limitar-nos-emos à alusão de algumas preconizados pelos autores que passamos a mencionar.

Braun (1999) defende que os novos modelos de governação assentam na descentralização, na definição de objetivos, na autonomia institucional, na cooperação com o setor privado, considerando também a existência de contratos de desempenho, de mecanismos de melhoria contínua e de avaliação institucional.

Maassen (2012), referindo as reformas ocorridas nos últimos anos do século XX, em que organizações internacionais, como o Banco Mundial, tiveram um papel crucial essencialmente no que se refere aos países em vias de desenvolvimento e aos países da Europa de leste, debruçou-se sobre as alterações verificadas na gestão do ensino superior, numa perspetiva institucional, a qual consiste essencialmente na definição de uma orientação estratégica, gerir a obtenção dos resultados, controlar a efetividade e eficiência na distribuição de recursos e assegurar a implementação de procedimentos (Maassen, 2012, pp. 100, 101). O autor salienta que, na análise das reformas, a sensação geral é a de que as alterações são devidas, entre outras razões, à massificação do ensino superior verificada no último quartel do século passado. Denota ainda que os académicos tendem a considerar que quando a gestão do ensino superior seguia os cânones do modelo colegial o mundo académico funcionava de melhor forma que nos tempos atuais em que a universidade se move por considerações mais económicas que académicas. Em consonância com Neave (1998), Maassen (2012) refere a identificação dos interesses externos como o principal motor da reforma das estruturas de gestão das universidades. As alterações que foram ocorrendo, essencialmente na Europa,

Canadá, Austrália e Nova Zelândia, que se caracterizaram por grande diversidade em função do país, apresentavam a particularidade comum de sustentar que os resultados seriam tanto melhores quanto menor fosse a ingerência da administração na direção das instituições. (Maassen, 2012, p. 102). Nos Países Baixos observa-se um aumento da importância do conhecimento e da informação para a economia, e por consequência um crescente reconhecimento dos profissionais acadêmicos especialistas nas diferentes áreas, bem como a interdependência das organizações públicas e privadas. O surgimento de vários níveis de governação em resultado da internacionalização e da globalização, a sobrevalorização dos argumentos económicos e a erosão das coletividades sociais são outras das tendências assinaladas (Maassen, 2012, pp. 103-104). Amaral et al. (2000) mencionam que o mercado surgiu como a personagem principal do discurso político quer ao nível do Estado quer ao nível das instituições, referindo que estas deverão ser mais flexíveis e mais autónomas para responderem às mudanças que estão a ocorrer permanentemente no meio ambiente organizacional (p. 13).

Olsen (2012) considera que estamos perante um contexto de redefinição das funções das instituições em que “se perde de vista a sua identidade, visão, funções e objetivos que as distinguem como instituições académicas, o que conduz ao risco de as universidades perderem a sua legitimidade” (p. 50). Considera que as tendências mais marcadas de transformação recaem sobre a autonomia da universidade e a liberdade dos profissionais académicos, a organização colegial, a unidade da investigação e da ciência, a estrutura departamental bem como dos programas das formações graduadas, as relações entre os docentes, investigadores com os responsáveis académicos e administrativos, bem como os compromissos dos administradores com o financiamento das instituições. Neste quadro há o entendimento de que a investigação está cada vez menos sujeita às fronteiras do Estado-nação.

A universidade é pelo autor percebida como uma instituição que faz parte de um pacto baseado em compromissos de longo prazo, cujos membros devem ser guardiões das suas funções e princípios, defendendo a universidade de ameaças tanto internas como externas (pp. 50-54).

O autor apresenta quatro concepções “estilizadas” de universidade (pp. 56-60):

a) Comunidade de académicos regida por normas e baseada em valores académicos: a organização e a sua governação refletem a sua identidade institucional e a sua responsabilidade perante a sociedade. Existe autonomia individual, líderes eleitos, avaliação pelos pares. O desenvolvimento do sistema assenta em processos orgânicos internos mais do que a partir de um traçado externo. O Estado é responsável pela proteção e financiamento.

b) Instrumento de agendas políticas nacionais: a universidade é vista como um instrumento ao serviço dos governantes que lhes permite alcançar as prioridades nacionais objetivadas. Neste contexto, a investigação e o ensino devem fomentar a produtividade e potenciar as receitas. A investigação tem um carácter aplicado e utilitário. A investigação individual é substituída pelo trabalho em equipa e a organização disciplinar do conhecimento é complementada com a existência de unidades transdisciplinares. A especialização – fragmentação – necessidade decorrente das respostas aos objetivos nacionais, é uma forma de manutenção da alta performance. A universidade é, assim, um conjunto de comunidades e de atividades, unidas por um nome, por uma reitoria e por funções que se interrelacionam.

c) Democracia representativa: a universidade não serve interesses externos ou internos. Os membros da sua comunidade estão representados nos órgãos deliberativos, através de eleições. A tomada de decisão, fruto de negociações e de coligações, é concretizada através de votação.

d) Empresa de serviços integrada em mercados competitivos: a universidade deve ser regida pelo interesse dos seus clientes e o ensino e a investigação são produtos vendáveis. O conhecimento não é tido como bem público e, tal como a investigação, tem por fim a obtenção de benefícios, desde logo financeiros. Para competir no mercado tem que ter capacidade de adaptação rápida à realidade de cada momento, dadas as constantes mutações, o que requer uma liderança forte, individual e profissional. Os responsáveis institucionais devem possuir o controlo dos recursos humanos e materiais. Neste modelo, a universidade depende mais dos *stakeholders* e da angariação de receitas do que nos anteriores. A autonomia é, neste cenário, uma ferramenta essencial para a gestão das universidades que são inspiradas pelos princípios das empresas privadas, como é apanágio do NPM. A organização democrática é considerada um obstáculo à rápida tomada de decisão. Em alguns casos os

IV. MODELOS DE GOVERNAÇÃO – CONCRETIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR

reitores são nomeados e não eleitos e verifica-se a presença de membros externos à universidade nos órgãos de governo.

Encontramos na formulação de Olsen (2012) o paralelismo com a evolução histórica da universidade. A visão de universidade como comunidade académica está relacionada com a universidade humboldtiana em que a autonomia institucional e a liberdade individual estavam constitucionalmente protegidas até pelo interesse do Estado em afastar a instituição das ameaças externas, tais como os poderosos da sociedade, as forças políticas, económicas ou religiosas (p. 61-62). Já o conceito de universidade como instrumento de agendas políticas nacionais está próxima do modelo de universidade norte-americana, essencialmente no período da Segunda Guerra Mundial e nos tempos que lhe sucederam, que se viu cada vez mais dependente do apoio estatal dada a sua contribuição direta para a defesa, para a contribuição industrial e tecnológica e para outros desígnios nacionalmente definidos.

A ligação entre a investigação e os objetivos nacionais foi alargada a “numerosos países para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e sua aplicação económica, cultural e militar” (p. 62).

A emergência da universidade percebida como democracia representativa foi impulsionada pelas revoltas estudantis dos anos sessenta e setenta, sustentada na luta dos estudantes contra o carácter repressivo das universidades bem como dos docentes mais jovens. Contudo, o autor reforça a ideia de que os profissionais académicos não demonstram grande interesse na participação da governação institucional: “Com frequência a sua não participação foi fruto de uma eleição e não de uma exclusão” (Olsen, 2012, p. 63).

A conceção de universidade vista como empresa de serviços integrada em mercados competitivos é, de acordo com o autor a tendência dominante nas últimas décadas, dominada pelas ideologias do neoliberalismo económico e empresarial e baseada nos padrões de avaliação.

Não obstante a compartimentação histórica, é plausível a existência concomitante de características de todas as perspetivas, o que é verificável no âmbito europeu.

Olsen (2012) sintetiza os quatro modelos de organização e governação, distinguindo-os de acordo com o funcionamento e dinâmica da universidade dirigidos por fatores internos ou externos, de acordo com a Tabela 20.

Tabela 20 - Modelos de organização e governação da universidade segundo Olsen

	Funcionamento e dinâmica da universidade dirigidos por fatores internos	Funcionamento e dinâmica da universidade dirigidos por fatores externos
Conflito de autonomia	<i>A universidade como comunidade autogerida de académicos</i>	<i>A universidade como instrumento para a consecução de objetivos nacionais</i>
	Lógica constitutiva: Livre reflexão, descoberta da verdade, racionalidade e experiência.	Lógica constitutiva: Administrativa: implementação de objetivos políticos pré-determinados.
	Critérios de avaliação: Qualidade científica.	Critérios de avaliação: Consecução efetiva e eficiente dos objetivos nacionais.
Os atores têm normas e objetivos comuns	Motivos para a autonomia: O princípio constitutivo da universidade como instituição: a autoridade dos mais qualificados.	Motivos para a autonomia: Delegados e baseados em eficiência relativa.
	Mudança: Impulsionada pela dinâmica interna da ciência. Reinterpretação lenta da identidade institucional. As mudanças rápidas e radicais só se verificam com as crises de rendimento.	Mudança: Decisões políticas, prioridades e desenhos em função de eleições, formação e rutura de coligações e mudanças de liderança política.
	<i>A universidade como democracia representativa</i>	<i>A universidade como uma empresa de serviços integrada nos mercados competitivos</i>
	Lógica constitutiva: Representação de interesses, eleições, negociação e decisões por maioria (votação).	Lógica constitutiva: Serviço à comunidade. Parte de um sistema de intercâmbio nos mercados e nos sistemas de preços.
	Critérios de avaliação: Quem consegue o quê? Harmonização dos interesses internos.	Critérios de avaliação: Satisfação das necessidades da comunidade. Economia, eficiência, flexibilidade
Os atores têm normas e objetivos contraditórios	Motivos para a autonomia: Vários (democracia em lugar de trabalho, competência funcional, <i>realpolitik</i>).	Motivos para a autonomia: Capacidade de resposta às “partes interessadas” e às exigências externas.
	Mudança: Depende da negociação, da resolução de conflitos e das mudanças no poder, dos interesses e das alianças.	Mudança: Seleção competitiva e aprendizagem racional.

Fonte: Olsen, J. (2012).

IV. MODELOS DE GOVERNAÇÃO – CONCRETIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR

No entendimento de Lima (1997; 2012) são as seguintes as dimensões do modelo gestor:

- a centralização, tanto na formulação de políticas como nos processos de tomada de decisão;
- a descentralização ou desconcentração de algumas competências, particularmente de natureza técnica ou instrumental;
- menor relevância atribuída aos órgãos de decisão colegiais;
- reforço do poder dos gestores e da tecnoestrutura dentro da organização ou das suas unidades;
- perda de influência do corpo docente;
- racionalização das medidas tendo em vista ganhos de eficiência interna;
- pressão para a obtenção de receitas próprias;
- crítica à governação colegial e à gestão democrática, enquanto conceito de participação como técnica de gestão.

As principais alterações decorrentes do pendor managerial identificadas por Martins (2012) nas reformas do ensino superior são: reforço da autonomia institucional, centralização de decisões nas lideranças institucionais, profissionalização da gestão, alteração nos mecanismos de financiamento público, novos valores na academia, maior exigência de prestação de contas, novos perfis de liderança e alteração nas relações laborais. O autor define assim (Tabela 21) a concretização no ensino superior do NPM e suas características.

Tabela 21 - NPM: características gerais e concretização no ensino superior

Características	Concretização no ensino superior
Liberdade para gerir	Maior grau de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Descentralização de competências.
Importância dos critérios de medição de desempenho	Criação de <i>ratings</i> , <i>rankings</i> e regulamentos de avaliação de desempenho.
Financiamento baseado nos resultados	Utilização de fórmulas de financiamento com indicadores que ponderam os resultados e a qualidade da instituição, bem como contratos plurianuais de financiamento baseados em objetivos.
Parcimónia na gestão de recursos públicos (cortar custos e alocar melhor os recursos)	Diversificação de fontes de financiamento. Profissionalização da gestão.

Exigência de prestação de contas (<i>accountability</i>)	Aceitação de maior intervenção de entidades externas. Criação de mecanismos de acreditação e garantia de qualidade.
Privatização ou empresarialização e comercialização	Criação de <i>independent legal status</i> . Valorização da componente comercial da imagem das instituições e da sua reputação. Criação de mecanismos de transferência de conhecimento. Valorização da propriedade intelectual. Prestação de serviços (ex.: estudos, aluguer de espaços). <i>Outsourcing</i> de funções (ex.: concessão de cantinas, bares, gestão de espaços).
Competição e criação de quase-mercados	Concorrência entre instituições por estudantes, professores e fontes de financiamento. Orientação para o cliente. Adequação dos “produtos” educativos às necessidades dos alunos (ex.: criação de MBA, ensino à distância, horários pós-laborais).
Desagregação da decisão	Diminuição da colegialidade. Criação de novos poderes executivos mais ágeis e flexíveis. Reforço das lideranças institucionais.
Práticas de gestão do setor privado	Redução dos contratos em regime de <i>tenure</i> . Substituição de vínculos laborais anteriores por contratos de trabalho.

Nota: Fonte: Martins (2012, p.16).

Ferlie et al. (2008; 2012) preconizam três possíveis “narrativas” (2012, p. 147) de reforma do setor público com aplicação no ensino superior, no sentido de analisar a diversidade de transformações ocorridas nos diferentes países sob os preceitos gestionários.

São elas a o *New Public Management* (NPM) a *Network Governance* e a *Neo-weberian* e fazem o seu enquadramento no âmbito das políticas públicas, mais concretamente da relação da governação do ensino superior com o papel do Estado, matéria a que nos referimos no Capítulo VI, secção 1. Os autores indicam-nos os indícios que permitem identificar o modelo predominante existente nas reformas no âmbito do ensino superior, razão pela qual, atendendo ao foco do nosso estudo, seguiremos com particular atenção.

Passamos a referir, por narrativa, os sinais e sintomas que os autores distinguem, no âmbito do ensino superior (Ferlie et al., 2012).

IV.2. Três paradigmas – Sinais e sintomas

IV.2.1. *New Public Management* (NPM)

Esta narrativa, NPM, é baseada nos seguintes elementos: mercado, em detrimento de planeamento; adoção de sistemas de medição e de monitorização, com o aumento dos

IV. MODELOS DE GOVERNAÇÃO – CONCRETIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR

sistemas de auditoria em detrimento da regulação ou da autorregulação; gestão empreendedora, com poder reforçado, em prejuízo de uma gestão pelos profissionais académicos num sistema colegial (pp. 149-150). São os seguintes os sinais e sintomas que predizem a aplicação do NPM no ensino superior (pp: 150-151):

- a. Reformas baseadas nos mercados: estímulo à competição entre instituições de ensino superior por mais estudantes e mais financiamento para a investigação. O papel do Estado é desenvolver o mercado do ensino superior; encorajamento do setor privado para entrar no mercado deste setor. É plausível a retirada de financiamento público.
- b. Desenvolvimento de contratos de investigação e de ensino com base nos custos reais.
- c. Aumento de constrangimentos orçamentais: Foco no controlo financeiro, na recuperação de défices orçamentais, na eficiência e na criação de valor.
- d. Aplicação de propinas mais elevadas com vista à capacitação dos estudantes como clientes e ao aumento da qualidade do ensino.
- e. Elaboração de indicadores e monitorização do desempenho relativamente à investigação e ao ensino. Desenvolvimento de auditorias e de sistemas de avaliação.
- f. Concentração de financiamento nas instituições melhor posicionadas.
- g. O Governo e agências tentam orientar o sistema verticalmente através da definição de metas explícitas e de contratos de desempenho.
- h. Desenvolvimento de reitorados fortes, com alteração do regime de eleição para o regime de nomeação; introdução de membros não executivos, provenientes do mundo dos negócios, no governo das instituições de ensino superior e redução da representação dos académicos; redução da influência do poder local;
- i. Desenvolvimento de funções de gestão mais marcadas pelos professores de categorias mais elevadas ao nível dos vice-reitorados bem como na direção das escolas e departamentos. Enraizamento de doutrinas e práticas de gestão;
- j. Salários do corpo docente em função do desempenho, ao estilo da gestão de recursos humanos no setor privado.

IV.2.2. Network Governance

Este entendimento de *Governance* perfilhado por Ferlie, et al. (2008,2012) que os autores distinguem como *Network Governance* (Governança em Rede), tem por base trabalhos de académicos franceses e holandeses dedicados a formas de gestão pública baseadas em redes (2012, p. 153).

O paradigma de *Governance* ancora-se, em grande medida em críticas dirigidas ao NPM, em que uma das principais tem a ver com as elevadas despesas feitas com a aplicação frequente de auditorias e outras formas de fiscalização, sem que disso fosse tirado qualquer benefício, o que resultou no afastamento dos profissionais públicos, designadamente os académicos dos processos de reforma (Ferlie et al. 2012, p. 152). A abordagem considera um Estado influente e não diretivo. O seu papel é o de indutor de relacionamentos, construindo a confiança entre os atores num cenário em que o poder estatal é descentralizado tanto para níveis mais baixos (regional) como para níveis supranacionais. Pressupõe alterações na forma de gestão, em que o poder de coordenação é partilhado por diversos atores sociais, atuando em diferentes níveis de análise. A alta confiança assume-se como o veículo de repetidas interações entre os pares que operam em rede. Em lugar das políticas de mercado advogadas pelo NPM, as redes assumem-se como instrumento primordial de coordenação. Ferlie et al (2008) sugerem que a designação dada a esta narrativa⁵⁹ seja o de *Network Governance*, tendo destacado as seguintes implicações que o seu impacto tem nas políticas e na gestão do ensino superior: (pp. 337, 338):

a) Verificação de pouca ênfase nas reformas baseadas no mercado, na fixação de preços ou nas duras restrições orçamentais encontradas no NPM. Em vez disso, o desenvolvimento de redes de ensino superior entre instituições de ensino superior e entre instituições de ensino superior e outros atores sociais é um instrumento de política alternativa que é usado em vez de mercados ou hierarquias;

b) Estas redes não são simplesmente geridas a partir de cima, mas desenvolvem uma capacidade substancial de auto direção e auto-organização;

⁵⁹ Os autores consideram ser uma narrativa por não possuírem uma rede de análise e de compreensão. São um misto de técnicas, de políticas e de elementos normativos. Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (17 de abril de 2008). The Steering of Higher Education Systems: a Public Management Perspective. *Higher Educ*, 56, pp. 325-348.(p. 334)

IV. MODELOS DE GOVERNAÇÃO – CONCRETIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR

c) O conhecimento de vanguarda, a aprendizagem organizacional, o reconhecimento conjunto de problemas e a capacidade de resolução e melhores práticas são difundidos através destas redes e impulsionam a qualidade em todo o sistema;

d) Há um enfraquecimento dos sistemas de controlo baseados em auditorias encontrados no NPM e um recuo para sistemas mais leves, de regulação, incluindo a revisão de sistemas de autorregulação profissional;

e) As instituições de ensino superior estão localizadas dentro de um sistema de governação multinível cada vez mais complexo; relacionam-se não só com o ministério da tutela e suas agências, mas também com os níveis de governo regional e local e também com o nível da UE; os níveis referidos procuram, eles próprios, igualmente, orientar as instituições de ensino superior;

f) As instituições de ensino superior relacionam-se cada vez mais com uma gama de atores não-governamentais, como empresas e sociedade civil, bem como agências governamentais; alguns destes podem também procurar orientar as universidades para formas comercialmente úteis de ensino e de investigação;

g) O Estado, através do ministério da tutela e das agências de ensino superior adotam um papel indireto e modelador: mantém a ligação entre os diversos atores como o maior guardião do interesse público;

h) Verifica-se o desenvolvimento de colaborações, consórcios e alianças estratégicas entre instituições de ensino superior, que podem ser estados híbridos entre o *status* independente de cada instituição de ensino superior e as fusões;

i) Os sistemas de governo das instituições de ensino superior são reformulados para se tornarem mais pluralistas, participativos e menos diretivos; a noção de responsabilidade e de prestação de contas a outras partes interessadas é concretizada através do diálogo direto;

j) Em termos de estilo de gestão de topo, há uma ênfase nas capacidades de liderança mais flexíveis, numa visão e abordagens baseadas em rede; há uma ênfase na liderança partilhada e nas abordagens baseadas no trabalho em equipa, em vez da abordagem altamente individualizada típica do NPM;

k) Sistemas de gestão de recursos humanos recompensam equipas de alto desempenho e não de indivíduos, verificando-se, apenas diferenciação salarial limitada para preservar o propósito coletivo dentro da rede.

IV.2.3. Neo-Weberian

As transformações ocorridas nos sistemas de ensino superior, designadamente europeus, assumem diferentes formas e combinam-se de características de diferentes doutrinas, no conceito atribuído ao termo por Hood e Jackson (1991). Para além das duas enunciadas, o NPM e a *Network Governance*, os autores consideram a *Neo-Weberian*, passível de verificação na operacionalização dos princípios da revitalização democrática na reforma da administração pública, em que a ênfase é conferida à participação dos cidadãos, ao reforço da confiança nas relações com um serviço público bem desenvolvido, respaldado num enquadramento legal. Ao mesmo tempo é verificado um alto grau de burocratização do setor público. Esta combinação, que é também referida por Pollitt e Bouckaert (2000) e por Lima (2012), reafirma, de acordo com o que sugerem Ferlie et al. (2008), alguns princípios marcadamente weberianos. Os autores especificam da seguinte forma o seu impacto no ensino superior (p. 339):

- Reafirmação do papel do Estado como o principal orientador do sistema de ensino superior, dado o seu significado estratégico para a sociedade.
- Reafirmação da importância da democracia representativa. Eleição dos reitores e diretores, bem dos membros de órgãos não executivos da estrutura das instituições de ensino superior.
- Reafirmação do papel do direito administrativo, ainda que de forma mais simplificada, adequado à realidade atual, na preservação dos princípios básicos da relação Estado-cidadão;
- Preservação da ideia de serviço público com estatuto distintivo, em termos de cultura e de condições; no sistema de ensino superior, isso implica restrições na movimentação de pessoal qualificado (os profissionais académicos) do setor privado para o setor público; a proteção dos contratos académicos e o limite ao uso de flexibilidade na contratualização do corpo docente. A subsistência do código de honra académica e de uma

IV. MODELOS DE GOVERNAÇÃO – CONCRETIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR

autorregulação efetiva; a preservação de um sistema de gestão de recursos humanos distinto e protegido.

Como particularidades que atribuem um caráter distintivo a esta narrativa, isto é, as que pertencem ao novo movimento [ao *Neo* (de *Neo-Weberian*)], os autores salientam, no que se refere ao ensino superior (p. 339):

- Evolução de uma orientação interna baseada em regras burocráticas para uma direção voltada para dar resposta às necessidades dos cidadãos que implica o desenvolvimento de sistemas de planeamento e sistemas de garantia de qualidade que, neste contexto académico, tenham em consideração as necessidades e preferências dos estudantes e dos professores, bem como dos outros profissionais.
- Considerar como suplemento da democracia representativa um conjunto de mecanismos para consulta dos cidadãos que inclui processos de consulta e fóruns de discussão na elaboração das linhas ou princípios estratégicos.
- Atualização do quadro legal tendo em vista o enfoque nos resultados que se traduz numa racionalização das regras e regulamentos e um maior enfoque nos resultados (verifica-se neste ponto uma ligação aos princípios do NPM).
- Profissionalização do serviço público, em que o burocrata não seja apenas um especialista legal mas antes um gestor profissional, cuja orientação seja a de atender às necessidades dos cidadãos.

A propósito desta última narrativa preconizada por Ferlie et al. (2008), parece-nos pertinente referir a posição de Lima (2012) que enfatiza o retorno “triumfante” da burocracia que o autor batizou de “burocracia radicalizada ou hiperburocracia” (p. 298), com o reforço, “muitas vezes exagerado” de características weberianas como (p. 298):

A liderança individual; conhecimento profissional e poder da tecnoestrutura; racionalidade técnica, precisão, disciplina e hierarquia; eficácia e eficiência e uma

obsessão com fazer ótimas escolhas; desempenho competitivo, avaliação; divisão do trabalho entre académicos e gestores; padronização e centralização.

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECETORAS DO INQUÉRITO

V.1. Universidade de Coimbra (UC)

V.1.1. Natureza jurídica

A Universidade de Coimbra é uma pessoa coletiva de direito público. A missão inscrita em sede estatutária refere (2008, p. 38329):

1 — A Universidade de Coimbra é uma instituição de criação, análise crítica, transmissão e difusão de cultura, de ciência e de tecnologia que, através da investigação, do ensino e da prestação de serviços à comunidade, contribui para o desenvolvimento económico e social, para a defesa do ambiente, para a promoção da justiça social e da cidadania esclarecida e responsável e para a consolidação da soberania assente no conhecimento.

2 — A Universidade tem o dever de contribuir para:

a) A compreensão pública das humanidades, das artes, da ciência e da tecnologia, promovendo e organizando ações de apoio à difusão da cultura humanística, artística, científica e tecnológica, disponibilizando os recursos necessários a esses fins;

b) O desenvolvimento de atividades de ligação à sociedade, designadamente de difusão e transferência de conhecimento, assim como de valorização económica do conhecimento científico;

c) A promoção da mobilidade efetiva de docentes e investigadores, estudantes e diplomados, tanto a nível nacional como internacional, designadamente no espaço europeu de ensino superior e no espaço da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

A visão explicitada para o quadriénio 2015-2019 está descrita no seu Plano Estratégico (p.16) e salientada nos instrumentos de gestão, como o Relatório de Gestão e Contas de 2016 (p.14):

A afirmação da Universidade de Coimbra como a melhor universidade de língua portuguesa protagonista de grandes avanços do conhecimento capaz de atrair os melhores estudantes e professores e contribuindo decisivamente para o progresso e bem-estar da sociedade.

V.1.2. Órgãos de governo

Como órgãos de governo, para além dos previstos no RJIES, (Lei N.º 62/2007, p. 6371): conselho geral, reitor e conselho de gestão, a Universidade de Coimbra usou da prerrogativa que lhe é concedida pelo n.º 3 do artigo 77.º do citado Regime Jurídico para manter o Senado, agora com constituição e natureza diversa ao que funcionou até ao final de 2008. O Senado é um órgão de natureza consultiva, presidido pelo reitor, constituído pelos diretores das unidades orgânicas e por um representante dos estudantes de cada uma das unidades orgânicas de ensino e investigação e dois representantes dos trabalhadores não docentes e não investigadores.

O conselho geral tem na sua composição o número máximo de membros permitidos pelo RJIES – 35 – nos termos do n.º 1 do artigo 81.º, sendo constituídos por dezoito membros eleitos pelos professores e investigadores, quatro estudantes eleitos pelos seus pares estudantes do 1.º e do 2.º ciclos de estudos, por um estudante eleitos pelos estudantes de doutoramento, por dois trabalhadores não docentes e não investigadores eleitos pelos seus pares e por dez personalidades externas de reconhecido mérito.

São órgãos das faculdades a assembleia da faculdade, o diretor, o conselho científico, que é presidido pelo diretor da faculdade, e o conselho pedagógico (Despacho Normativo N.º 1-A, 2016).

V.1.3. Estrutura orgânica

A Universidade de Coimbra tem, de acordo com o RJIES, unidades orgânicas (UO's) de ensino e investigação e unidades orgânicas de investigação. Entre as primeiras contam-se dez faculdades e duas outras duas unidades de ensino e de investigação (Tabela 22).

São duas as unidades orgânicas de investigação consideradas nos Estatutos (2008, p. 38332) mas, de acordo com o inscrito no Relatório de Gestão e Contas de 2017, uma destas Unidades está sem atividade (Universidade de Coimbra, 2017, p. 16). Conta, ainda, com nove unidades de extensão cultural e de apoio à formação. A administração, subdividida num centro de serviços comuns e num centro de serviços especializados é o serviço de apoio central à governação da Universidade de Coimbra e os serviços de ação social, com atribuições legalmente determinadas de apoio aos estudantes. O provedor do estudante integra igualmente a estrutura organizativa da Universidade de Coimbra.

Tabela 22 - Unidades Orgânicas de Ensino e de Investigação da Universidade de Coimbra

Faculdades	Outras UO's de Ensino e de Investigação
Faculdade de Letras	Instituto de Investigação Interdisciplinar
Faculdade de Direito	Colégio das Artes
Faculdade de Medicina	
Faculdade de Ciências e Tecnologia	
Faculdade de Farmácia	
Faculdade de Economia	
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação	
Faculdade de Ciências do Desporto e Educação Física	

Fonte: Universidade de Coimbra. (s.d.).

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECTORAS DO INQUÉRITO

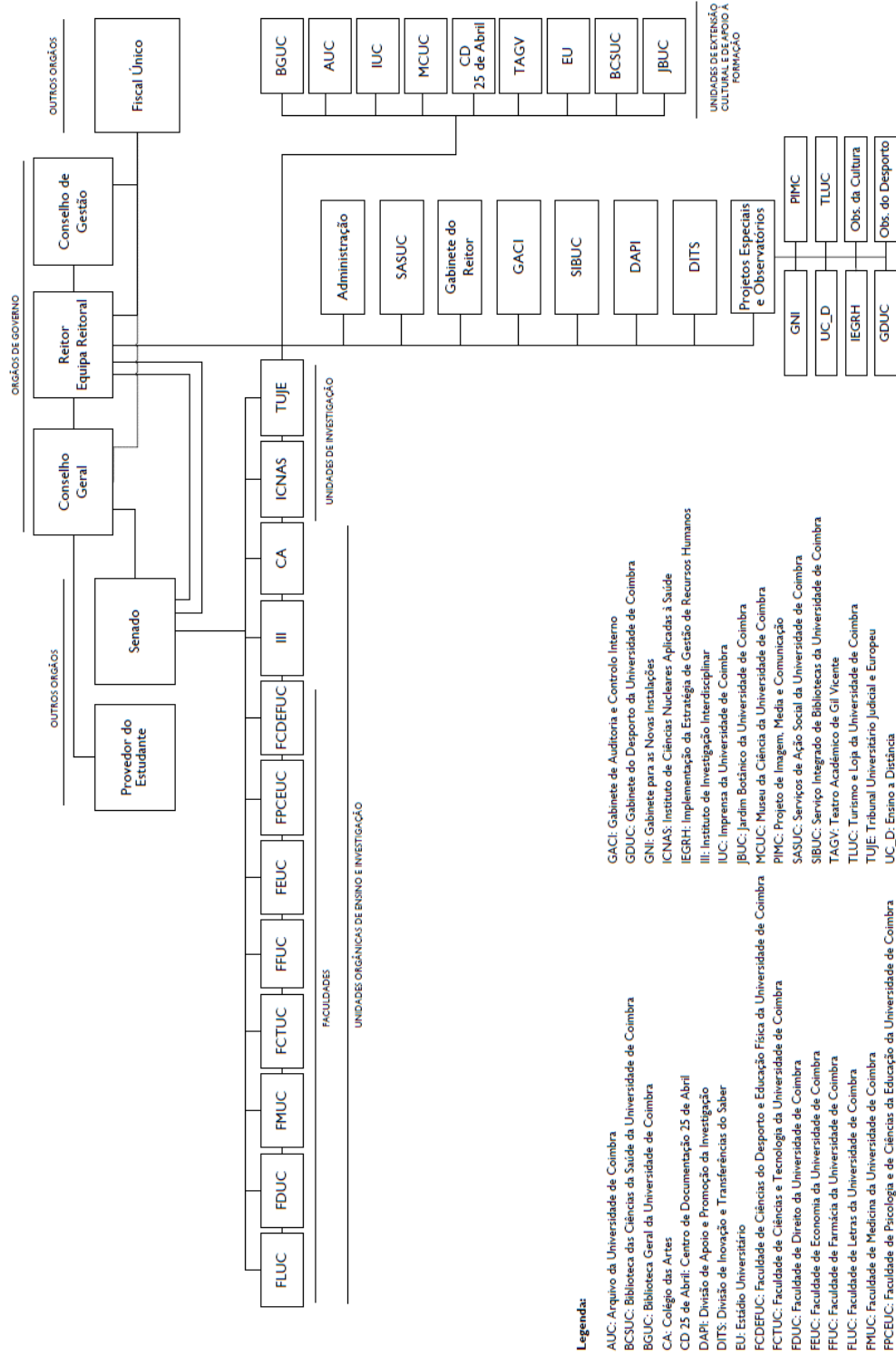


Figura 4 - Organograma da Universidade de Coimbra

Fonte: Universidade de Coimbra. (s.d.).

V.1.4. Quadro de referência estratégica

O quadro de referência estratégica concebido considera os três pilares de missão: Investigação, Ensino e Comunidade. Este é um pilar que “compreende as áreas de interação da Universidade com a sociedade e com a envolvente” (Universidade de Coimbra, 2017, p. 15), conceito, e designação, que toma o lugar da comumente designada missão de “transferência de conhecimento (Figura 5).

A dimensão recursos compreende os meios necessários para o prosseguimento da missão, distinguidos em três vertentes: pessoas, recursos económico-financeiros e infraestruturas.

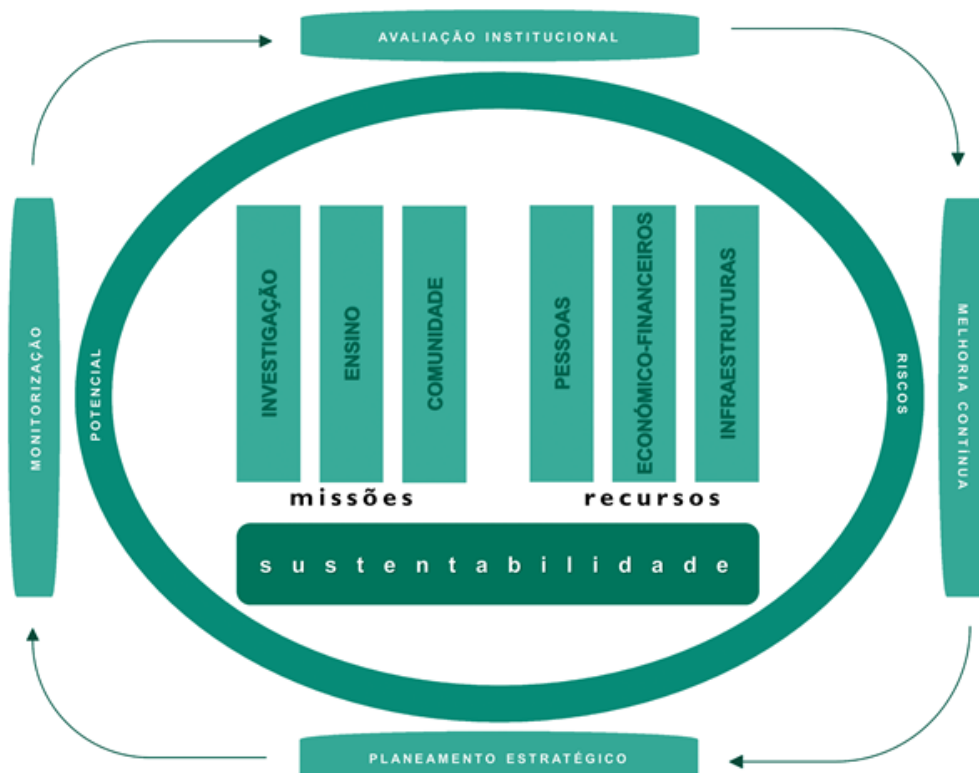


Figura 5 - Quadro de Referência Estratégica da Universidade de Coimbra 2015-2019

Fonte: Universidade de Coimbra. (s.d.)

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECTORAS DO INQUÉRITO

V.1.5. Alguns indicadores

Ensino

Tabela 23 - Evolução do número de docentes da Universidade de Coimbra, por habilitação literária

	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2015/2016	2016/2017
Doutor	766	836	929	1022	1055	1159	1176	1167	1236
Mestre	426	406	289	210	178	203	186	205	228
Licenciado	378	376	381	303	255	268	243	236	204
Bacharel	3	2	3	2	2	4	5	5	0
Outro	16	16	4	5	4	7	2	0	4

Fonte: DGEEC – <http://www.dgeec.mec.pt/>. Acesso em maio de 2018

Tabela 24 - Evolução do número de docentes da Universidade de Coimbra

	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2015/2016	2016/2017
	1589	1636	1606	1542	1494	1641	1612	1613	1672

Fonte: DGEEC – <http://www.dgeec.mec.pt/>. Acesso em maio de 2018

Tabela 25 - Evolução do número de alunos inscritos, por grau, entre 2008/2009 e 2017/2018

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Licenciatura	9046	9490	9507	9601	9628	9029	8520	8445	8462	8471
Mestrado										
Integrado	7232	7158	7554	7299	7489	7114	6976	6844	6680	6691
Mestrado	2743	3253	3926	3980	3919	3778	3800	3593	3432	3452
Doutoramento	1090	1412	2109	2302	2674	2539	2576	2508	2533	2493

Fonte: Relatórios de Gestão e Contas Consolidado da Universidade de Coimbra, dos anos de 2010 a 2017, disponível em http://www.uc.pt/dpgd/doc_gestao. Acesso em 18 de agosto de 2018

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECTORAS DO INQUÉRITO

Tabela 26 - Evolução do número de cursos, por grau, entre 2008/2009 e 2017/2018

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Licenciatura	84	36	38	38	38	35	35	35	35	35
Mestrado										
Integrado	11	11	11	11	12	12	12	12	12	12
Mestrado	125	104	118	118	111	109	108	119	107	108
Doutoramento	56	68	99	100	100	100	94	84	79	68

Fonte: Relatórios de Gestão e Contas Consolidado da Universidade de Coimbra, dos anos de 2010 a 2017, obtidos de Universidade de Coimbra: Em 18 de agosto de 2018, de http://www.uc.pt/dpgd/doc_gestao

V.1.6. *Produção científica*

De acordo com o inscrito no seu Relatório de Gestão e Contas relativo a 2017, a Universidade de Coimbra registou um crescimento superior a 80% no número de publicações na *Web of Science*, entre 2006-2010 e 2010-2014 (UC, 2017, p. 25) e um acréscimo de publicações de 66.2% entre os quinquénios 2010-2014 e 2013-2017, segundo dados reportados a 31 de dezembro de 2014 e de 2017, respetivamente (p.25).

De realçar que um dos indicadores indicados no Plano Estratégico para 2015-2019, no que respeita à ligação com a comunidade, é o número de publicações em colaboração com a indústria (Universidade de Coimbra, 2015, p. 43).

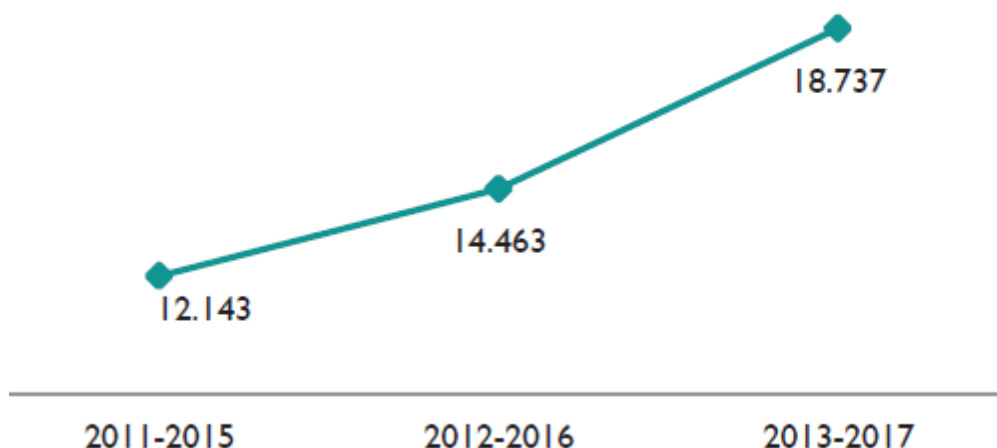


Figura 6 - Universidade de Coimbra – Evolução das publicações na Web of Science entre 2011 e 2017

Fonte Universidade de Coimbra (2017, p. 25).

V.1.7. *Diversificação das fontes de financiamento*

O objetivo de diversificar as fontes de financiamento está explicitado na ambição inscrita nas metas preconizadas neste domínio: “crescer 25% no financiamento competitivo obter financiamento no valor de € 80M nos programas 2020”. No entanto, ao longo do texto, são salientadas como fontes igualmente relevantes as que proporcionam receitas advindas das propinas do estudante internacional, do turismo e da venda de material com a marca “Universidade de Coimbra” (Universidade de Coimbra, 2015, p. 53)

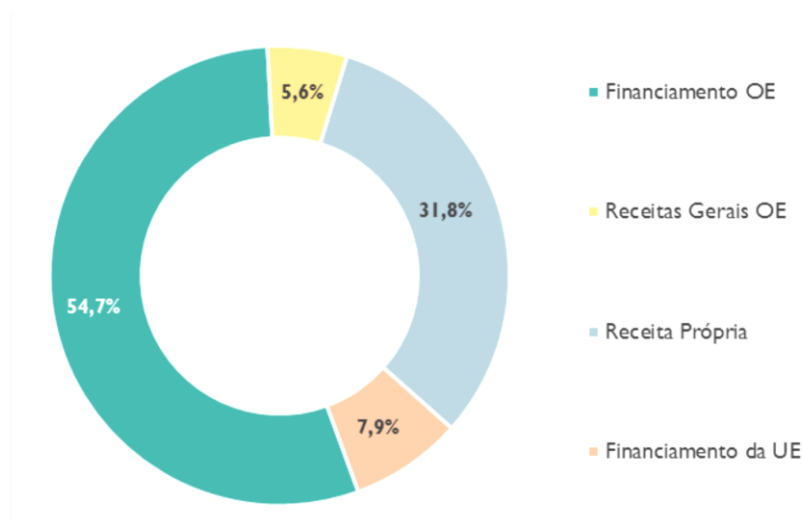


Figura 7 - Receita cobrada por tipo (%) na Universidade de Coimbra. 2017

Fonte: Universidade de Coimbra (2017, p. 65)

V.1.8. Marca

A Universidade de Coimbra assume-se como uma marca de prestígio no contexto nacional e internacional, mencionando o posicionamento no que considera serem os “principais rankings universitários internacionais” (Universidade de Coimbra, 2017, pp. 65, 66) e faz menção ao indicador frequentemente utilizado para avaliar a notoriedade nos meios de comunicação social, *Automatic Advertising Value* (AAV), mencionando o contínuo acréscimo que tem registado.

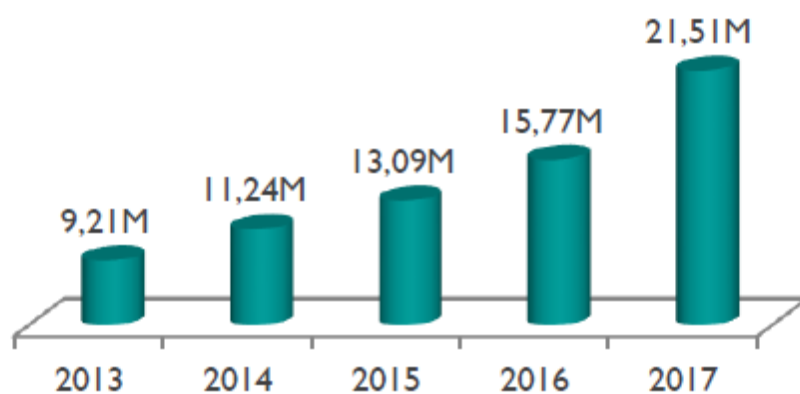


Figura 8 - Média bienal de AAV entre 2013 e 2017

Fonte: Universidade de Coimbra (2017, p. 67).

V.1.9. Redes e grupos de cooperação interuniversitária

A Universidade de Coimbra refere “ter mais de 1500 acordos bilaterais Erasmus com centenas de universidades europeias de mais de 30 países e cerca de 200 acordos bilaterais instituições de ensino superior de outros países” (Universidade de Coimbra, 2018). Refere uma extensa rede de contactos e parcerias internacionais com instituições de ensino superior de todo o mundo, desde a Europa, África, América do Norte e do Sul, à Ásia, Médio Oriente e Austrália, através das quais são desenvolvidas atividades de ensino e investigação.

Para além das associações criadas tendo em vista oferta formativa conjunta, Universidade de Coimbra é membro das seguintes redes e associações:

- Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP)
- Associação de Universidades de Língua Portuguesa (AULP)
- Coimbra Group (CG)
- Euraxess (Researchers in Motion)
- European Association for International Education (EAIE)
- European University Association (EUA)
- FORGES - Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa
- Grupo de Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB)
- Leonardo Network for Academic Mobility
- Rede Ibero-americana de Universidades de Pesquisa (RIDUP)
- SUN: The Silk-road Universities Network
- Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund (SYLFF)
- Utrecht Network (UN)

V.2. Universidade de Lisboa

A Universidade de Lisboa (UL), na configuração atual, resulta da fusão aprovada pelo Decreto-Lei N.º 266-E/2012, de 31 de dezembro, sendo assim a sucessora das, até então existentes, Universidade Técnica de Lisboa e Universidade de Lisboa. Nos termos do preâmbulo do Despacho Normativo N.º 5-A/2013, de 19 de abril, esta fusão teve como fundamento (pp. 13056-3):

a vontade de juntar numa mesma instituição as diversas áreas do conhecimento, criando melhores condições para acompanhar a evolução contemporânea da ciência, da tecnologia, das artes e das humanidades, [...] procurando reforçar a capacidade de investigação, particularmente em áreas de fronteira e de convergência interdisciplinar, abrir novas oportunidades de educação superior e promover as dinâmicas de internacionalização.

Neste preâmbulo, é assumida a responsabilidade da Universidade no desenvolvimento do país, tendo como referências da sua matriz a inovação e a valorização social e económica do conhecimento, que inscreve na sua missão. A prioridade definida é o desenvolvimento da investigação científica, com particular destaque para a investigação interdisciplinar e sua articulação com os estudos pós-graduados. O processo de avaliação é salientado no prelúdio, bem como no artigo 5.º, com a inscrição de que é assegurada a existência de um sistema de garantia da qualidade, organizado de acordo com as melhores práticas internacionais, e são destacadas a autoavaliação, a avaliação externa independente e a regular prestação de contas à comunidade e à sociedade.

V.2.1. Natureza jurídica

Quanto à natureza, a UL é uma pessoa coletiva de direito público e afirma-se detentora de autonomia estatutária, científica, cultural, pedagógica, administrativa financeira, patrimonial e disciplinar (artigo 1.º), nos termos do definido no artigo 108.º do RJIES.

A missão determinada afirma o carácter de ensino e de ciência da UL, baseada na criação, transmissão e valorização social e económica do conhecimento e da cultura, comprometida

com o desenvolvimento da sociedade (Despacho Normativo N.º 5-A/2013, 2013, p. 13056 (3); Universidade de Lisboa, Documentos de Gestão UL, 2017, p. 17).

No que respeita à organização, a Universidade integra Escolas, designadas de Faculdade ou Instituto, dotadas de órgãos de governos próprios, unidades de investigação, igualmente passíveis de dotação de órgãos de governo próprios, e outras unidades estruturas e serviços (n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 9.º). Nos Estatutos da Universidade de Lisboa, n.º 3 do artigo 10.º, conjugado com o disposto no Anexo II do mesmo diploma, é referida a atribuição de autonomia estatutária, científica, pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial, a todas as Escolas existentes nas duas Universidades alvo de fusão (Despacho Normativo N.º 1-A, 2016)

Através da consulta ao Plano de Atividades da UL para 2017, na nota de abertura subscrita pelo Reitor António Cruz Serra, observa-se o esforço de renovação do quadro de pessoal docente e não docente feito no ano de 2016 e da ênfase atribuído ao processo de modernização administrativa ancorado na progressiva implementação dos novos sistemas de informação e gestão académica, financeira e de recursos humanos.

A atração de estudantes internacionais, a melhoria de estruturas como fator de captação, a aposta no empreendedorismo e em iniciativas que saibam dar sequência à criatividade e espírito de iniciativa da comunidade, bem como o reforço dos processos de avaliação e garantia de qualidade são objetivos plasmados no documento referido (Universidade de Lisboa, 2017, pp. 7, 8).

A matriz estratégica atual, apresentada no Plano de Atividades para 2018, é a reproduzida através da Figura 9.

V.2.2. Órgãos de governo

Em consonância com a determinação do RJIES e com os Estatutos da Instituição, são órgãos de governo da Universidade, o conselho geral, o reitor e o conselho de gestão. A Universidade dispõe ainda do senado, do conselho de coordenação universitária e do provedor do estudante.

O conselho geral é constituído por dezoito membros eleitos pelos professores e investigadores, seis membros eleitos pelos estudantes; um membro eleito pelo pessoal não

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECETORAS DO INQUÉRITO

docente e dez personalidades externas de reconhecido mérito, abrangendo assim o limite máximo permitido pelo RJIES, de acordo com o n.º1 do artigo 81.º.

O senado é tido como o órgão que permite a representação dos docentes, investigadores, estudantes e pessoal não docente, considerada a importância da participação de todos os membros da Universidade na vida universitária. Neste órgão têm assento o reitor, que preside, os vice-reitores, os presidentes ou diretores das escolas, os presidentes dos conselhos científicos das escolas, os presidentes dos conselhos pedagógicos das escolas, um membro da direção da associação de estudantes de cada uma das escolas e, caso exista, da Universidade, designado pelo respetivo presidente, o administrador da Universidade, o administrador ou secretário de cada escola, ou o dirigente que desempenhe estas funções, o administrador dos serviços de Ação social e os diretores ou presidentes das unidades especializadas.

O conselho de coordenação universitária é constituído pelo reitor, que preside, pelos vice – reitores e pelos presidentes ou diretores das escolas.

Pelo Despacho Normativo N.º 1-A/2016, do Ministro da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, publicado no Diário da República, N.º 42, 2.ª série, de 1 de março, foi publicada uma revisão dos Estatutos da Universidade de Lisboa que procede a uma reorganização dos seus serviços e unidades especializadas, mantendo a estrutura de órgãos da Universidade.

As escolas que integram a UL são 18 e dispõem de órgãos de governo e de gestão próprios, eleitos para o efeito. São eles, de acordo com o disposto no artigo 41.º, o conselho de escola, o diretor ou presidente, o conselho científico e o conselho pedagógico. “Nas escolas com autonomia administrativa e financeira existe um conselho de gestão, com competências análogas às do conselho de gestão da Universidade, presidido pelo presidente ou pelo diretor da Escola.

As determinações estatutárias incluem as normas gerais a observar na composição dos órgãos das Escolas, deixando uma margem de decisão a incorporar nos estatutos de cada escola, no âmbito da autonomia estatutária, como é o caso do conselho de escola e do conselho científico, para além dos órgãos de natureza consultiva, cuja existência é da responsabilidade de cada uma (Despacho Normativo N.º 1-A, 2016).

Objetivos Estratégicos	Eixos			
	Oferta Formativa	Ciência, Investigação e Inovação	Imagem, Cultura e Projeção	Recursos Humanos, Materiais e Financeiros
A - MELHORAR A QUALIDADE DO ENSINO, PROMOVER A INVESTIGAÇÃO E MELHORAR A OFERTA FORMATIVA				
B - PROMOVER A COESÃO E O ESPÍRITO IDENTITÁRIO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA				
C - ATRAIR OS MELHORES ESTUDANTES				
D - PROMOVER A INTERAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA COM A SOCIEDADE				
E - PROMOVER O REJUVENESCIMENTO, A QUALIFICAÇÃO E A MOBILIDADE DOS RECURSOS HUMANOS				
F - REFORÇAR A CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO E INFLUÊNCIA DA UNIVERSIDADE DE LISBOA EM ESPAÇOS INTERNACIONAIS ESTRATÉGICOS				
G - ASSEGURAR A CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO DE QUALIDADE				
H - CRIAR OFERTA CULTURAL PARA A UNIVERSIDADE E PARA A CIDADE DE LISBOA				
I - PROMOVER A RESPONSABILIDADE SOCIAL E AS ATIVIDADES DE DESPORTO, SAÚDE E BEM-ESTAR NA UNIVERSIDADE DE LISBOA				
J - MELHORAR AS INFRAESTRUTURAS AO DISPOR DA COMUNIDADE ACADÉMICA				

Figura 9 - Matriz estratégica da Universidade de Lisboa

Fonte: Universidade de Lisboa. (2018).

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECTORAS DO INQUÉRITO

V.2.3. Alguns indicadores

Ensino

Tabela 27 - Evolução do número de docentes da Universidade de Lisboa, por nível de formação, entre 2001/2002 e 2016/2017

UNIVERSIDADE DE LISBOA																	
2001/2002		2003/2004		2005/2006		2007/2008		2009/2010		2011/2012		2013/2014		2015/2016		2016/2017	
UTL	UL	UTL	UL	UTL	UL	UTL	UL	UTL	UL	UTL	UL	UTL	UL	UTL	UL	UTL	UL
Doutor	1106	997	1169	1038	1269	1069	1339	1073	1382	1182	1419	1213	2774	2901	2894		
Mestre	401	373	353	356	280	289	239	277	199	244	153	250	384	342	362		
Licenciado	400	513	317	430	326	502	264	482	224	513	173	526	643	582	586		
Bacharel	2	4	1	14	1	16	1	5	1	4	1	4	2	1	1		
Outro	19	5	14	12	36	11	18	7	13	8	5	17	4	1	5		
Soma parcial	1928	1892	1854	1850	1912	1887	1861	1844	1819	1951	1751	2010					
SomaUTL+UL	3820		3704		3799		3705		3770		3761		3807		3827		3848

Fonte: DGEEC (2018)

Nota: os dados relativos à Universidade Técnica de Lisboa e à Universidade de Lisboa são apresentados separadamente até ao ano de 2013, ano em que a fusão foi concretizada

Tabela 28 - Evolução do número de docentes da Universidade de Lisboa em conjunto com a Universidade Técnica de Lisboa entre 2001 e 2012 e da Universidade de Lisboa entre 2013/2014 e 2016/2017

2001/2002	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2015/2016	2016/2017
UTL+UL	UTL+UL	UTL+UL	UTL+UL	UTL+UL	UTL+UL	UL	UL	UL
3820	3704	3799	3705	3770	3761	3807	3827	3848

Fonte: DGEEC (2018)

Tabela 29 - Evolução do número de alunos inscritos na Universidade de Lisboa, por Escola, entre 2008/2009 e 2017/2018

Escolas	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
FA	2.334	2.499	2.420	2.407	2.341	2.432	2.380
FBA	1.537	1.589	1.651	1.613	1.670	1.622	1.614
FC	4.699	4.766	4.900	5.219	5.156	5.126	5.168
FD	3.537	3.296	3.323	3.995	4.239	4.359	4.325
FF	1.761	1.631	1.581	1.673	1.464	1.452	1.399
FL	3.679	3.626	3.285	3.736	3.753	3.942	4.131
FM	2.443	2.513	2.662	2.759	2.710	2.673	2.737
FMD	642	571	536	559	567	569	575
FMV	898	904	907	924	1.012	1.023	1.018
FMH	1.662	1.715	1.586	1.671	1.600	1.568	1.612
FP	1.130	1.088	999	1.054	1.042	972	931
ICS	102	103	96	128	147	143	149
IE	1.264	874	958	948	847	803	770
IGOT	647	668	634	648	632	665	681
ISA	1.739	1.770	1.650	1.747	1.555	1.556	1.514
ISCSP	2.804	3.154	2.987	3.489	3.538	3.632	3.717
ISEG	3.694	4.334	3.640	3.780	3.783	3.640	3.826
IST	10.754	9.454	10.701	11.159	11.211	11.166	11.108
REITORIA	541	511	287	247	258	200	181
ULISBOA	45.867	45.066	44.803	47.756	47.525	47.543	47.836

Fonte: Universidade de Lisboa. (2017).

Tabela 30 - Evolução do número de alunos inscritos na Universidade de Lisboa, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Licenciatura	20824	20830	20865	21013
Mestrado Integrado	14778	14488	14331	14050
Mestrado	8114	8201	8465	8911
Doutoramento	4040	4006	3882	3862

Fonte: Universidade de Lisboa. (2018).

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECETORAS DO INQUÉRITO

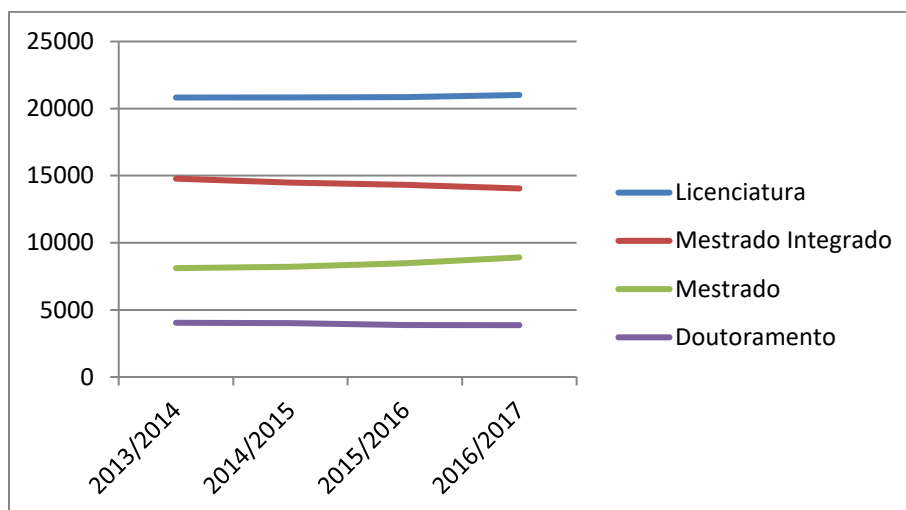


Figura 10 - Evolução do número de alunos inscritos na Universidade de Lisboa, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017

Fonte: Universidade de Lisboa. (2018).

Tabela 31 - Evolução do número de cursos, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Licenciatura	80	81	80	81
Mestrado Integrado	21	21	21	21
Mestrado	209	241	206	200
Doutoramento	113	123	110	109

Fonte: Universidade de Lisboa. (2018).

V.2.4. Produção científica

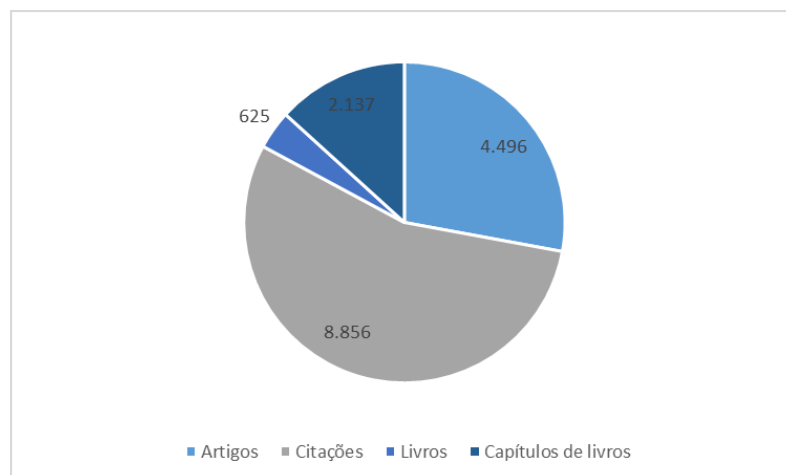


Figura 11 - Artigos, citações, livros e capítulos de livros das Escolas da Universidade de Lisboa para 2016

Fonte: Universidade de Lisboa (2016).

V.2.5. Diversificação das fontes de financiamento

No âmbito da diferenciação das fontes de financiamento, em particular no que se refere às receitas próprias, no Relatório de Gestão e de Atividades 2016 é enfatizada a prestação de um “alargado conjunto serviços à Sociedade” (p.89). Dentro deste conjunto são especificadas as atividades que se enquadram nos setores da formação, investigação e consultoria, com referência também a “serviços diversos como o apoio ao empreendedorismo, desenvolvimento de estudos especializados, apoio a empresas e outras organizações públicas e privadas” (p. 89).

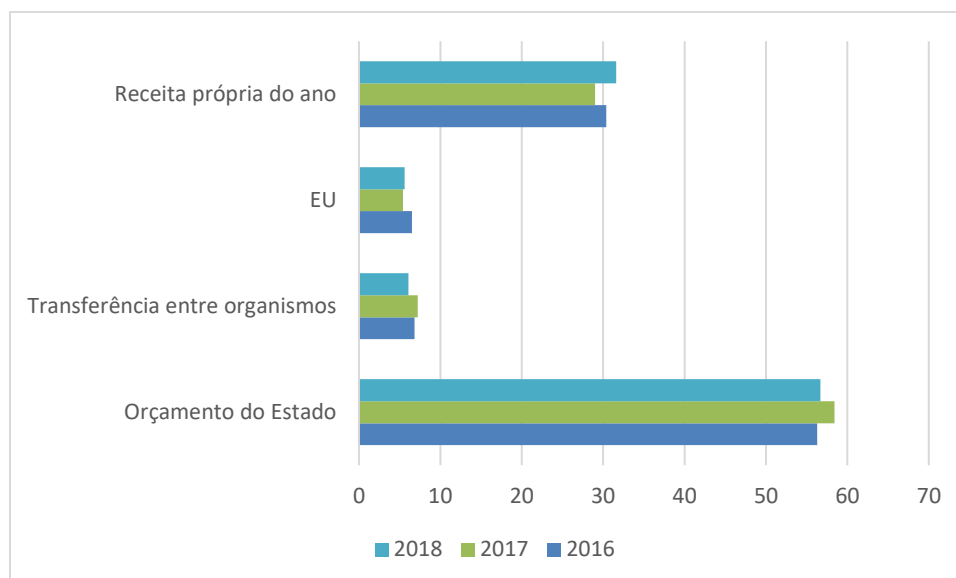


Figura 12 - Evolução da receita, por tipo, da Universidade de Lisboa (%)

Fonte: Universidade de Lisboa. (2018).

V.2.6. Marca

Não encontramos nos documentos de Gestão da Universidade de Lisboa disponíveis *online* nenhuma menção explícita à preocupação com a marca ou com índices de notoriedade, apesar de estar implicitamente desde logo na página principal do *site* da Universidade, com a referência a itens diversos, como, por exemplo, o número de projetos nacionais e internacionais, o posicionamento nos principais *rankings* e o número de medalhas desportivas conseguidas em competições do domínio do desporto universitário (Universidade de Lisboa, 2018b).

V.2.7. Redes e grupos de cooperação interuniversitária

A Universidade de Lisboa salienta que a participação da “Universidade de Lisboa em redes nacionais e internacionais de cooperação no âmbito do ensino superior assume uma das componentes mais importantes da sua estratégia de internacionalização” que tem vindo a ser intensificada, sendo as seguintes as redes que elenca (Universidade de Lisboa, 2018a):

- Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP)
- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)
- European University Association (EUA)

- Associação de Universidades de Língua Portuguesa (AULP)
- Network of Universities from the capitals of Europe (UNICA)
- Grupo Tordesillas
- Heads of University Management and Administration Network in Europe (HUMANE)
- International Association of Universities
- Observatório de Valores e Direitos Fundamentais da Universidade - Magna Charta
- Port-CITY Universities League (PUL)
- European Association for International Education (EAIE)
- Association of International Educators (NAFSA)
- Euro-Mediterranean University (EMUNI)
- EURAXESS
- Fórum de Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES)
- IAESTE
- Universia
- Universidade Technology Enterprise Network (UTEN)
- The European Network of Science Centres and Museums (ECSITE)
- European Universities Public Relations and Information Officers (EUPRIO)
- European Network of Academic Sports Services (ENAS)
- European Universities Continuing Education Network (EUCEN)

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECETORAS DO INQUÉRITO

- European Children's Universities Network (EUCU.NET)
- Collège des Hautes Études Européennes
- Associação Rede de Universidades da Terceira Idade (RUTIS)
- European Animal Research Association

V.3. Universidade do Porto

V.3.1. Natureza jurídica

De acordo com a inscrição no artigo 3.º dos seus Estatutos, “a Universidade do Porto é uma fundação pública de direito privado, que goza de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar”. A sua missão encontra-se explicitada no Plano Estratégico para 2020, com a nota de que decorre dos Estatutos da Instituição: (Universidade do Porto, 2015, p. 15)

A missão da U.Porto reflete a sua razão de ser, concretizada nas atividades relevantes que desenvolve, e decorre dos seus estatutos, a saber:

A criação de conhecimento científico, cultural e artístico, a formação de nível superior fortemente ancorada na investigação, a valorização social e económica do conhecimento e a participação ativa no progresso das comunidades em que se insere.

E a visão por que se guia está definida nos seguintes termos (Universidade do Porto, 2015, p. 15):

A U.Porto será uma universidade de investigação sustentável e transformadora, com influência e reconhecimento crescentes a nível regional, nacional e internacional, capaz de proporcionar aos seus estudantes uma experiência educativa potenciadora das suas capacidades, de promover o desenvolvimento integral de toda a comunidade académica, e de colocar o

seu património material e imaterial ao serviço do desenvolvimento científico, cultural e socioeconómico.

V.3.2. Matriz estratégica

A matriz de atuação da Universidade do Porto em termos estratégicos considera os quatro grandes temas estratégicos: Educação e Formação, “Investigação, Terceira Missão. (Universidade do Porto, 2017b).

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECETORAS DO INQUÉRITO

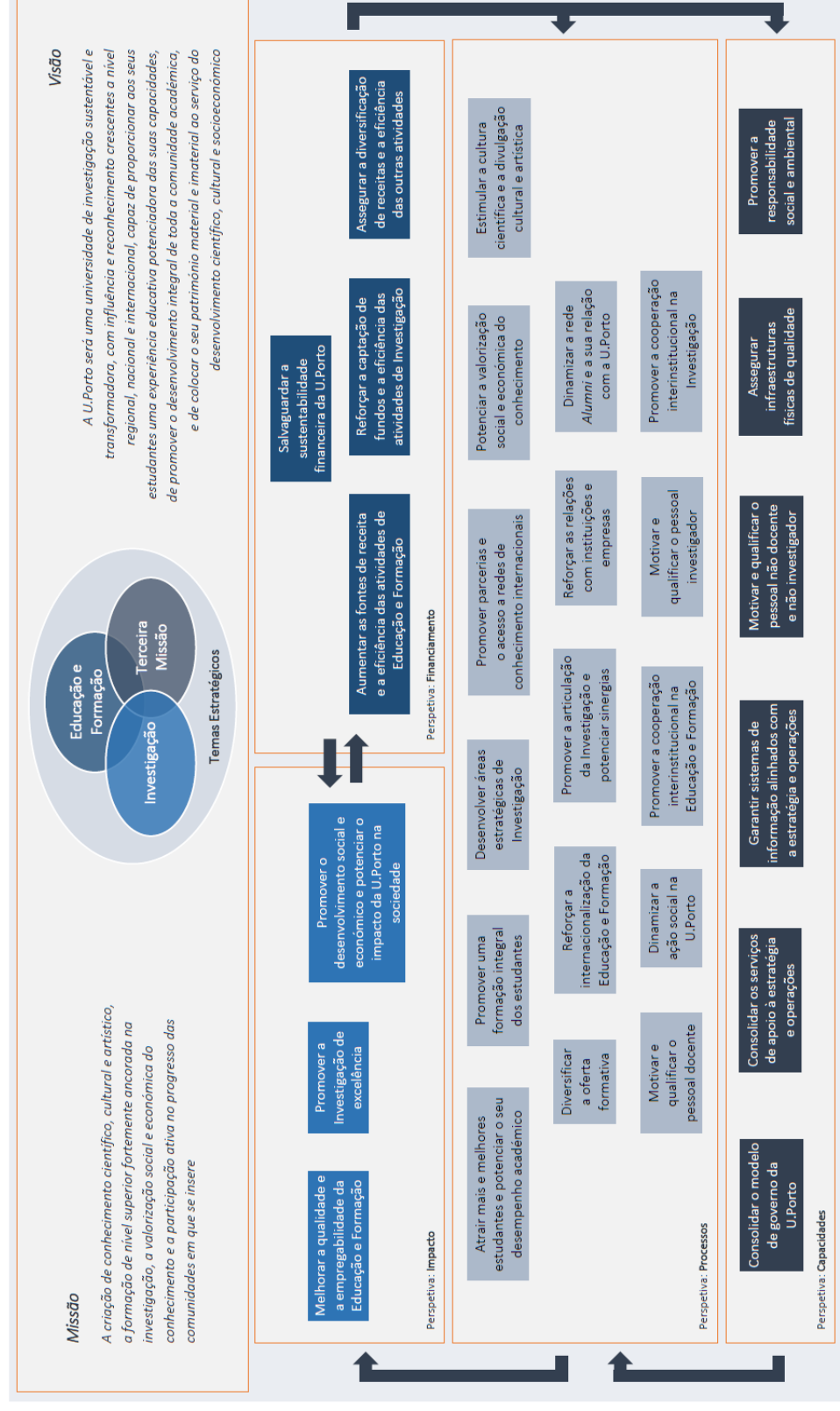


Figura 13 - Mapa estratégico global da Universidade do Porto

Fonte: Universidade do Porto. (2018).

V.3.3. Órgãos de governo

São órgãos de governo da Universidade do Porto o conselho de curadores, particularidade das universidades de regime fundacional, o conselho geral, o reitor e o conselho de gestão. Também a Universidade do Porto optou pela existência do órgão consultivo senado, com uma composição alargada. Nos termos do artigo 49.º dos Estatutos são membros por inerência: o reitor, que preside com voto de qualidade; um vice-reitor designado pelo reitor; os presidentes dos conselhos de representantes das unidades orgânicas ou em quem deleguem; os diretores das unidades orgânicas ou em quem deleguem; os diretores dos serviços autónomos; os presidentes dos conselhos pedagógicos das unidades orgânicas ou em quem deleguem; os presidentes das associações de estudantes das unidades orgânicas ou em quem deleguem; um representante da comissão de trabalhadores da Universidade do Porto indicado por esta comissão. São membros eleitos: dez representantes das unidades de investigação cuja entidade de acolhimento seja a Universidade do Porto, uma sua unidade orgânica ou um instituto de investigação e desenvolvimento em que participe a Universidade do Porto, e cinco representantes do pessoal não docente e não investigador (Despacho Normativo N.º 8/2015, 2015).

A Universidade do Porto tem a particularidade de, em lugar do órgão provedor do estudante, considerar uma provedoria constituída pelo provedor do docente e investigador, pelo provedor do funcionário não docente e não investigador e pelo provedor do estudante.

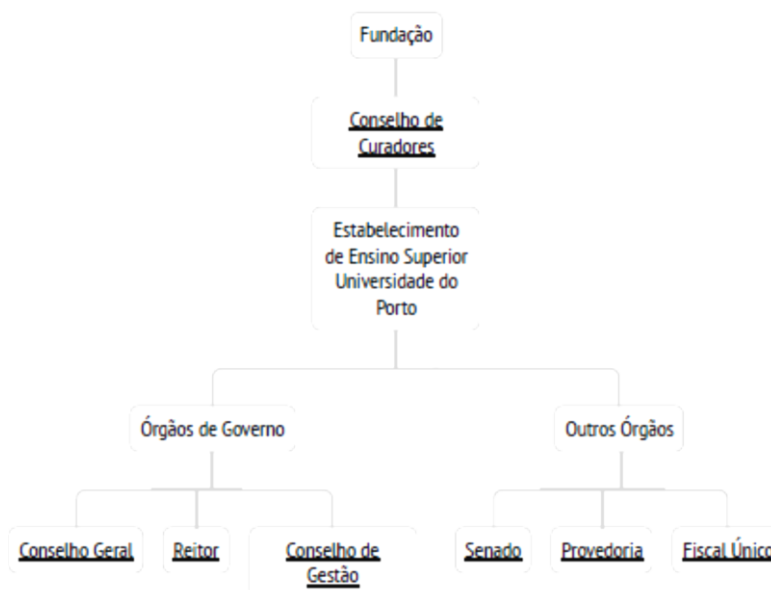


Figura 14 - Órgãos de governo da Universidade do Porto

Fonte: Universidade do Porto. (2018).

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECETORAS DO INQUÉRITO

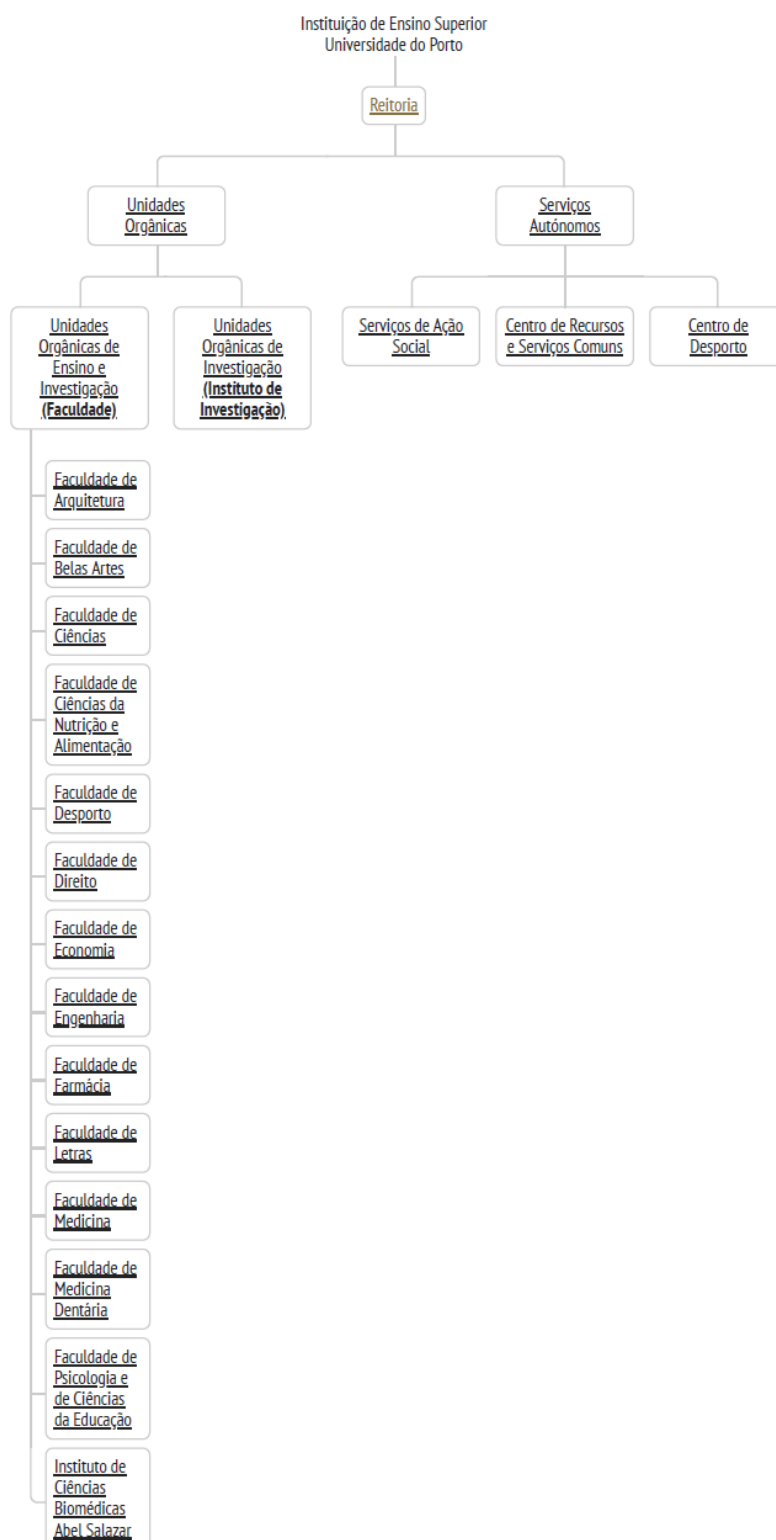


Figura 15 - Organização U. Porto

Fonte: Universidade do Porto (2018).

V.3.4. Alguns indicadores

Ensino

Tabela 32 - Evolução do número de docentes da Universidade do Porto entre 2001/2002 e 2016/2017, por nível de formação

	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2015/2016	2016/2017
Doutor	1186	1328	1425	1493	1620	1695	1789	1955	1977
Mestre	449	428	350	281	272	317	297	260	259
Licenciado	607	531	593	529	490	461	436	480	346
Bacharel	12	5	14	9	5	5	3	1	0
Outro	74	30	12	9	11	24	21	61	66
	2328	2322	2394	2321	2398	2502	2546	2757	2648

Fonte: DGEEC (2018)

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECTORAS DO INQUÉRITO

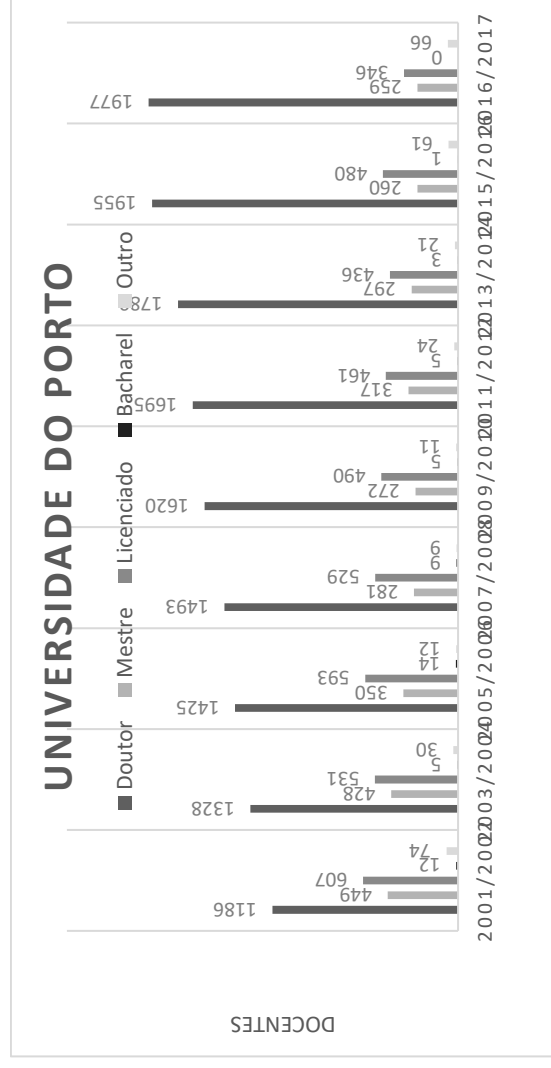


Figura 16 - Evolução do número de docentes da Universidade do Porto, por nível de formação

Fonte: DGEEC (2018)

Tabela 33- Evolução do número de alunos da Universidade do Porto, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017

	2008	2009	2010	2011	2012/13	2013/14	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Licenciatura	10015	9647	9697	9417	9387	9106	8719	8554	8431
Mestrado Integrado	12205	12758	12783	12794	12819	12760	12580	12533	12449
Mestrado	4933	5406	5640	5744	5807	6074	5978	5940	6003
Doutoramento	2275	2829	2923	3609	3392	3524	3366	3361	3422

Fonte: Universidade do Porto (2018).

V. CARACTERIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES RECTORAS DO INQUÉRITO

Tabela 34 - Evolução do número de cursos, por grau, entre 2013/2014 e 2016/2017

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Licenciatura	80	81	80	81
Mestrado Integrado	21	21	21	21
Mestrado	209	241	206	200
Doutoramento	113	123	110	109

Fonte: Universidade do Porto (2018).

V.3.5. Produção científica



Figura 17 - Produção Científica da Universidade do Porto indexada na Web of Science

Fonte: Universidade do Porto (2018)

V.3.6. Fontes de financiamento

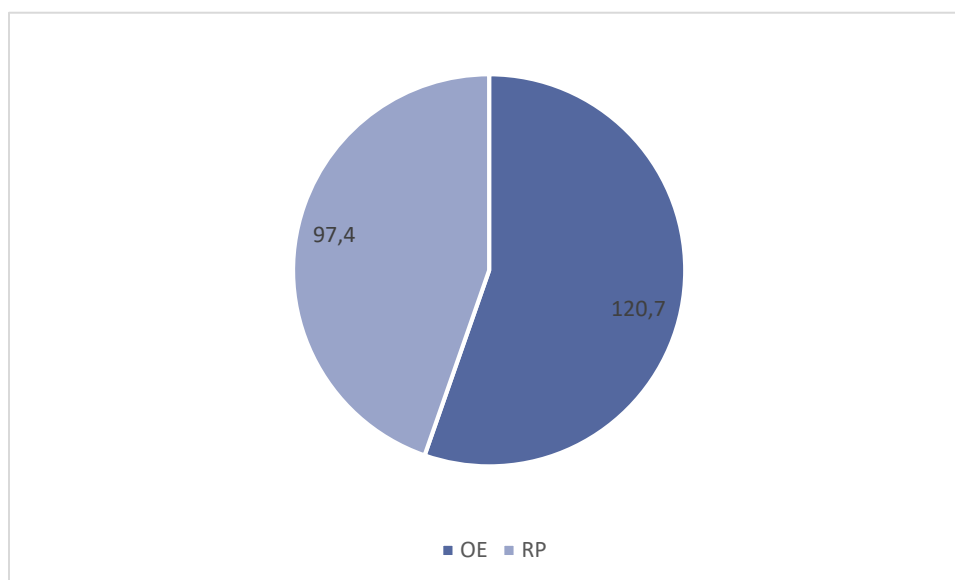


Figura 18 - Financiamento da Universidade do Porto em 2018 (em milhares de euros)

Fonte: Universidade do Porto (2018)

V.3.7. Marca

Não encontramos nos documentos de Gestão da Universidade do Porto disponíveis *online* nenhuma menção explícita à preocupação com a marca ou com índices de notoriedade, apesar de estar implicitamente desde logo na nota de abertura do *site* da Universidade, com a referência a itens diversos, como, por exemplo, o posicionamento nos principais *rankings* e o número de medalhas desportivas conseguidas em competições do domínio do desporto universitário (Universidade do Porto, 2018).

V.3.8. Redes e grupos de cooperação interuniversitária

De acordo com a informação recolhida na página *web* da Universidade do Porto, a instituição integra várias redes e grupos de cooperação interuniversitária internacional, nomeadamente (Universidade do Porto, 2017a):

- ASEA-UNINET - ASEAN European Academic University Network
- AULP - Associação das Universidades de Língua Portuguesa
- CEER - Centro de Estudos Euro Regionais

- EAIE - European Association for International Education
- EDEN - European Distance Learning and E-Learning Network
- ENAS - European Network of Academic Sport Services
- EUA - European University Association
- EUCEN - European University Continuing Education Network
- Eucu.net - European Children's Universities Network
- EURAS - Eurasian Universities Union
- EURAXESS - Researchers in Motion
- FORGES - Fórum da Gestão do ES nos Países e Regiões de Língua Portuguesa
- GTordesillas - Grupo Tordesillas de Universidades
- IAU - International Association of Universities
- LEO-NET - Leveraging Education into Organisations
- Santander Group - Grupo Santander de Universidades

A aposta da Universidade do Porto na mobilidade de estudantes, investigadores e de pessoal docente e não docente da U.Porto traduz-se no desenvolvimento da cooperação existente, no estabelecimento de novos protocolos de cooperação, na integração em várias redes e grupos de cooperação e na participação ativa num número significativo de programas nacionais e comunitários de ensino, formação e investigação.

No domínio nacional, a Universidade do Porto refere a abertura às relações com as empresas bem como a aposta na mobilidade de estudantes, investigadores e de pessoal docente e não docente através do “desenvolvimento da cooperação existente, no estabelecimento de novos protocolos de cooperação, na integração em várias redes e grupos de cooperação e na participação ativa num número significativo de programas nacionais e comunitários de ensino, formação e investigação” (Universidade do Porto, 2017a).

VI. MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA

VI.1. Modelo de análise

A curiosidade de perceber se o modelo da Nova Gestão Pública tem influenciado o desempenho das universidades públicas portuguesas no prosseguimento da sua missão levou-nos a enveredar pelo trabalho de investigação que nos propomos apresentar, dando particular atenção ao período que medeia entre a entrada em vigor do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior e o final do ano de 2016, alargando, no entanto aqueles limites a período anterior, entre a assinatura da Declaração de Bolonha, em 1999, e olhando a perspetiva de intenções e de concretizações no período atual, dado o interesse das medidas que se inserem no âmbito do nosso estudo. Considerando as limitações a que estamos sujeitos, nomeadamente de tempo, escolhemos para o lançamento do nosso questionário a Universidade de Coimbra, a Universidade do Porto e a Universidade de Lisboa, com a consideração da fusão da Universidade Técnica de Lisboa com a Universidade de Lisboa concretizada com a tomada de posse do primeiro Reitor nesta nova configuração, António Cruz Serra, em de julho de 2013.

A frequente referência a que o funcionamento das universidades públicas portuguesas se encontra sob o jugo do NPM, despertou em nós a curiosidade de perceber se esta seria uma afirmação reflexa das afirmações relativas a outros setores públicos, ou se, tanto quanto nos é possível indagar, os princípios do *NPM* têm influenciado o desempenho das universidades públicas portuguesas no prosseguimento da sua missão, com especial enfoque no período que medeia entre a entrada em vigor do Regime jurídico das Instituições de Ensino Superior, aprovado em 2007 e o ano de 2016. Este limite temporal está relacionado com o facto de o questionário ter sido lançado no início do ano de 2017. Atendendo a que a nossa investigação está, em grande parte, suportada por este instrumento e que os sujeitos que aceitaram responder o fizeram com base na perceção construída até à data em que deram a sua colaboração para a obtenção dos dados, considerámos mais coerente definir este limite, apesar de termos consciência de que muitos dos respondentes decidiram proceder ao preenchimento do questionário ao longo do período em que o acesso esteve disponibilizado, Entre 2 de janeiro de 2017 e 17 de novembro do mesmo ano, bem como de que existem referências, no presente trabalho, a factos ocorridos em data posterior.

VI. MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA

Foi o problema atrás referenciado que traduzimos na nossa pergunta central: O modelo da Nova Gestão Pública, no período entre 2007 e 2016, tem influenciado a ação das universidades públicas portuguesas no prosseguimento da sua missão, na perceção do seu pessoal docente, investigador e não docente?

Esta questão central incita-nos à definição de objetivos relacionados, que formulámos da seguinte forma:

1. Analisar a perceção por parte dos docentes, dos investigadores e dos não docentes sobre o impacto da aplicação dos princípios do *NPM* na ação das universidades públicas portuguesas.
2. Analisar a perceção dos docentes, dos investigadores e dos não docentes sobre o impacto produzido pelas medidas de modernização do Ensino Superior na atividade docente.

Tendo em mente os objetivos, utilizámos a revisão da literatura, através da bibliografia de referência e de artigos científicos, para que nos possibilitasse uma visão suficientemente abrangente da dinâmica inerente aos pilares da doutrina do *NPM*: os induzidos diretamente e os secundários, existentes por consequência dos primeiros. Em Portugal, a centralidade da reforma está, segundo Amaral et al. (2000) na emergência da emulação do mercado como a personagem principal do discurso político, ao nível do Estado e ao nível das instituições; Maassen (2012) e Neave (1996) identificam interesses externos como o principal motor da reforma das estruturas de gestão das universidades, como ocorrido essencialmente na Europa, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, com a sustentação de que os resultados seriam tanto melhores quanto menor a ingerência do Estado no funcionamento das universidades e Bilhim et al. (2005) acrescentam que é dado o argumento de que as práticas privadas são mais qualificadas e precisas do que as desenvolvidas no âmbito da esfera pública. Estas são as ideias basilares que tomámos para a construção do nosso modelo de análise que a seguir descrevemos e que se encontra sintetizado através da Figura 19.

Na consideração da íntima interdependência existente entre a ação das universidades, no caso em estudo das Universidades Públicas Portuguesas, e a atividade dos profissionais académicos para o prosseguimento da missão destas instituições, cujos principais pilares são o ensino, a investigação e a transferência do conhecimento produzido para a sociedade,

encontramos como determinantes para aquela atuação a autonomia de gestão – administrativa e financeira - e também a autonomia científica e pedagógica, o financiamento e a qualidade. Por outro lado, respaldamo-nos nos entendimentos acima referidos de que a centralidade da reforma da administração assenta na emulação do mercado e de que o seu motor são os interesses externos na convicção de que os resultados são tanto melhores quanto menor a ingerência do Estado no funcionamento das universidades.

Partindo destas premissas, individualmente, com a ideia de que as práticas do setor privado, consideradas mais qualificadas e precisas do que as desenvolvidas no âmbito da esfera pública, advêm de uma lógica de mercado, encontramos a centralidade da adoção de práticas características do setor privado em que os resultados assumem um particular interesse quer na ação das universidades quer na atividade dos profissionais académicos. Partindo para outro plano, à ideia de “menor Estado” está associada a transferência de competências de atribuições do Estado para as instituições, com a atribuição de autonomia alargada, nos diversos domínios que requer um reforço dos mecanismos de controlo, nomeadamente através da ação de agências que têm a seu cargo a avaliação da qualidade, como é o caso da A3ES e da FCT. A este conjunto de interações associa-se a necessidade de angariação de verbas através de fontes alternativas às dotações estatais e interligada com esta está a prestação de serviços, que permite aumentar a receita, e a contratação através de *outsourcing* que possibilita, por exemplo, o emagrecimento das despesas com pessoal. Ainda noutra vertente, os interesses externos reivindicam uma maior abertura à sociedade devido ao interesse direto sobre as atividades da universidade e sobre os resultados respetivos. Voltámos ao foco nos resultados. Interessa à instituição que estes sejam obtidos com garantia de qualidade essencial à competitividade com que tem que lidar num ambiente mercantilista. À garantia de qualidade está diretamente associada a avaliação, quer da instituição, quer dos profissionais que nela exercem funções. Ainda no âmbito do interesse externo, atribui-se a alteração ao modelo de governo da universidade à necessidade de abertura à sociedade, para que lhe sejam disponibilizadas respostas mais eficientes e efetivas, através da diminuição da colegialidade e do reforço do poder executivo.

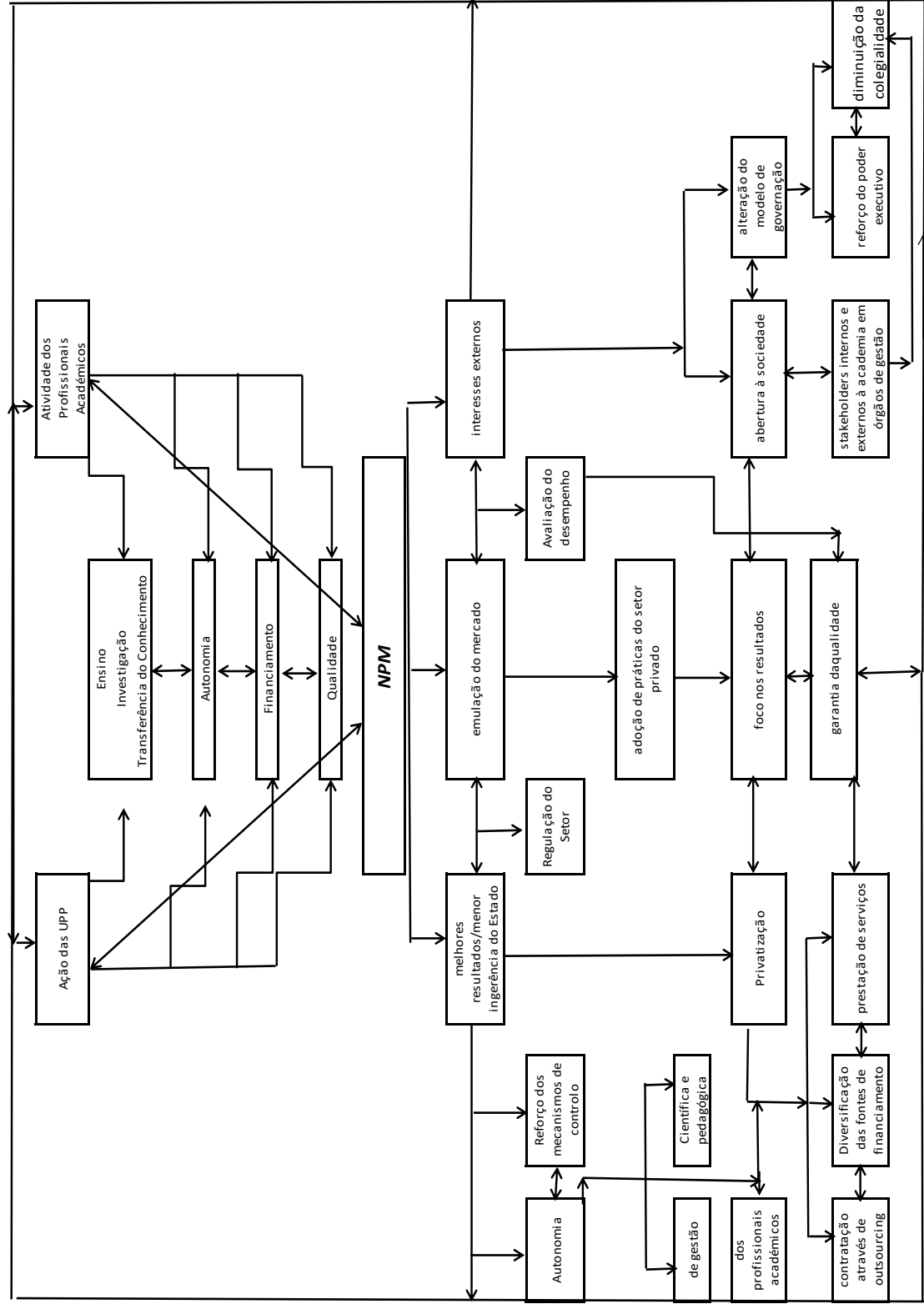


Figura 19 - Modelo de Análise

A partir da referida concetualização partimos para a formulação das seguintes hipóteses a confirmar ou a infirmar, que dirigimos aos docentes, independentemente da categoria, de carreira e convidados, aos investigadores e aos trabalhadores não docentes e não investigadores, das Universidades de Coimbra e do Porto e das Escolas da Universidade de Lisboa que acederam responder à nossa solicitação, como especificado na Secção dedicada à Metodologia.

- a) Existe a perceção por parte do seu pessoal docente, investigador e não docente de que a autonomia das Instituições de Ensino Superior foi reforçada.
- b) Os trabalhadores docentes, não docentes e investigador das Universidades Portuguesas têm a perceção de que os superiores hierárquicos institucionais nas Universidades/Escolas (Reitores/Diretores) conseguem liderar processos de tomada de decisão mais eficientes e efetivos do que os liderados pelo Senado universitário antes da implementação do RJIES.
- c) Existe a perceção dos docentes, dos investigadores e dos não docentes de que passou a existir uma maior preocupação com a eficiência e com a eficácia.
- d) Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a perceção de que foram adotadas práticas de gestão inspiradas no setor privado.
- e) Existe a perceção por parte do pessoal docente, investigador e não docente de que existe uma maior competitividade no setor.
- f) Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a perceção de que existe uma preocupação com a diversificação das fontes de financiamento.
- g) Existe a perceção por parte do pessoal docente, investigador e não docente de que a regulação do setor por parte de entidades externas contribui para a melhoria da qualidade do sistema
- h) Existe a perceção dos docentes, investigadores e dos não docentes de que se verificou um reforço da avaliação de desempenho enquanto instrumento de gestão.
- i) Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a perceção de que as IES estão abertas à sociedade.

j) Existe a percepção dos docentes, investigadores e dos não docentes de que se verificou um reforço do poder executivo.

k) Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a percepção de que se verificou uma diminuição da autonomia dos profissionais académicos na sua atividade.

VI.2. Metodologia

O percurso metodológico é composto por várias etapas, no sentido de se atingirem os objetivos pretendidos.

A nossa investigação prosseguiu ancorada numa metodologia mista, suportada nas seguintes etapas:

1. Revisão da literatura. Depusemos a nossa atenção na consulta de bibliografia internacional mas também e sobretudo nacional, dado o foco da nossa investigação. O facto de uma parte significativa das obras consultadas ter sido publicada em datas próximas da aprovação do RJIES tem a ver com o impacto que a entrada em vigor do citado diploma proporcionou nas publicações académicas sobre o Sistema de Ensino Superior em Portugal.
2. Análise documental: estatutos, regulamentos, relatórios institucionais, diplomas legais e outra documentação inerente ao objeto de estudo.
3. Recolha de informação dos meios de comunicação social relevantes para o estudo, designadamente as entrevistas concedidas pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que concebeu o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior em vigor, Mariano Gago. Também fizemos incidir a nossa recolha sobre algumas das notícias mais relevantes relacionadas com a ação do atual Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Manuel Heitor, que era Secretário de Estado do Ensino Superior no mandato ministerial de Mariano Gago. Detivemo-nos, ainda, em alguma da informação compilada pelos Sindicatos do setor.
4. Aprimoramento do modelo de análise, identificando os conceitos centrais e definindo as respetivas dimensões e indicadores.
5. Construção do questionário:

Não tendo encontrado na bibliografia e em trabalhos académicos um questionário que fosse adaptável aos nossos objetivos, construímos o nosso instrumento de recolha de dados tendo por base a revisão bibliográfica feita com esse intuito preciso,

identificando os aspetos críticos para o nosso estudo passíveis de integração no instrumento referido (Tabela 35).

6. De acordo com informação obtida telefonicamente da Secretaria-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior o pedido de autorização para o lançamento do questionário foi dirigido diretamente às Universidades, na pessoa dos respetivos Reitores, no âmbito da autonomia das Universidades. Na Universidade do Porto e na Universidade de Coimbra o lançamento do questionário foi precedido do pedido de autorização aos Reitores respetivos, de acordo com documentos em anexo. Obtida a necessária autorização, as próprias Universidades enviaram a mensagem que preparámos anteriormente, com a indicação do *link* para a plataforma em que o questionário se encontrava disponível.
7. Na Universidade de Lisboa, de acordo com a indicação que recebemos, o pedido de autorização deveria ser dirigido aos diretores das respetivas unidades orgânicas de ensino e de investigação (as Escolas), em atenção à autonomia que lhes está atribuída. Considerado o número de Escolas que integram a Universidade de Lisboa, foi decidido solicitar o lançamento do questionário em seis das Escolas: Faculdade de Letras (FLUL), Faculdade de Ciências (FCUL), Faculdade de Direito (FDUL), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e Instituto Superior Técnico (IST). Foi recebida a resposta de anuência de três daquelas Escolas: (FLUL; FCUL; ISCSP), para onde remetemos o questionário.
8. Este instrumento de recolha de dados foi dirigido a todos os docentes e não docentes das Universidades/Escolas referidas. Aos docentes, dado o estatuto de profissionais académicos, com interferência direta no funcionamento da instituição em que exerce funções. Aos trabalhadores não docentes dada a crescente importância que assumem no funcionamento destas organizações.
9. Um dos capítulos do questionário foi dirigido a indivíduos que, de entre os respondentes, fossem também membros dos órgãos de governo por forma a termos acesso à visão de alguns dos atores da implementação nas respetivas Universidades das medidas de reforma que foram ocorrendo, sabendo antecipadamente a impossibilidade de calcular a significância dos resultados obtidos mas que nos auxilia na discussão com base na análise documental sobre os órgãos de governo.

Tabela 35 - Revisão bibliográfica e documental para preparação do Questionário

FATORES	REFERÊNCIAS DA BIBLIOGRAFIA CONSULTADA
<p>Reforço da autonomia</p> <p>Dimensões da autonomia – Organizações (Autonomia administrativa e financeira, bem como a científica e pedagógica; Reforço das competências de governação)</p> <p>Direção (Autonomia de decisão dos dirigentes)</p>	<p>(Sobral, 2012); (Almeida e Vieira, 2012); (Heitor e Horta, 2012); (Machado e Cerdeira, 2012); (Lima, 2012); (Gonçalves, 2012); (Musselin, 2009); (Moscatti, 2009); (Witte, 2009); (Pabian, 2009); (Amaral e Neave, 2009); (Dobbins, Knill, e Vögtle, 2011); (Kehm, 2012).</p>
<p>Reforço dos mecanismos de controlo</p> <p>Controlo da legalidade + controlo da boa gestão (eficácia + eficiência + economia)</p> <p>Controlo interno e controlo externo</p> <p>Controlo <i>a posteriori</i> preferível ao controlo <i>a priori</i></p>	<p>(Machado e Cerdeira, 2012); (Neave e Amaral, 2012); (Gornitzka, 2009) (Corbett, 2009); (Martens e Wolf, 2009).</p>
<p>Exaltação de novos valores que possam aferir a qualidade do desempenho e, inerentemente, a boa gestão das entidades</p> <p>Eficiência</p> <p>Eficácia</p> <p>Economia</p> <p>Qualidade</p> <p>Flexibilidade</p> <p>Orientação para os resultados</p>	<p>(Neave e Amaral, 2012); (Torgal, 2012); (Heitor e Horta, 2012); (Machado e Cerdeira, 2012); (Gornitzka, 2009); (Musselin, 2009); (Witte, 2009) (Veiga e Amaral, 2012); (Neave, 2009); (Ferlie et al., 2012); (Decreto-Lei N.º 448/79, alterado pelo Decreto-Lei N.º 205/2009).</p>
<p>Adoção de técnicas de gestão inspiradas no setor privado</p> <p>Flexibilização dos vínculos, remunerações, avaliação de desempenho, etc. (GRH – LVCR,)</p> <p>Adoção de sistemas contabilísticos e financeiros (POC Educação)</p> <p>Adoção de mecanismos de gestão estratégica (celebração de contratos-programa com envelope orçamental, posteriormente desdobrados no planeamento estratégico de cada instituição)</p> <p>Adoção de práticas de marketing institucional</p>	<p>(Torgal, 2012); (Machado e Cerdeira, 2012); (Pereira e Lains, 2012); (Teixeira, 2012); (Heitor e Horta, 2012); (Magalhães e Santiago, 2012); (Neave e Amaral, 2012); (Sobral, 2012); (Carvalho, 2012); (Enders e Boer, 2009); (Amaral e Neave, 2009); (Kehm, 2012).</p>

Privatização (emular o mercado):

- Concessão do setor do ensino superior como mercado (conjunto de instituições em concorrência – concorrência por estudantes, professores e fontes de financiamento)

A oferta formativa, a investigação, etc. são produtos num contexto concorrencial.

- *Outsourcing* (subcontratação de serviços: limpeza, cantinas, segurança, serviços informáticos.
- Diversificação das fontes de financiamento.
- Prestação de serviços (consultoria, cursos de formação profissional, aluguer de espaços, valorização do património e turismo, etc.).

Regulação do setor:

- Transferência das competências de regulação do setor para entidades administrativas independentes (isto é, para uma entidade reguladora independente – A3ES; FCT).
- Avaliação e acreditação dos cursos (qualidade do ensino – A3ES).
- Avaliação da investigação (FCT).
- Regulação da tutela (governo), por exemplo, através dos *numerus clausus*.

Avaliação do desempenho.

Avaliação institucional (A3ES, rankings).

Avaliação dos dirigentes.

Avaliação dos colaboradores.

Abertura à sociedade (viragem do funcionamento das instituições para os destinatários dos seus produtos; qualidade).

Presença de *stakeholders* internos e externos à academia em órgãos de gestão

(Neave e Amaral, 2012); (Gonçalves, 2012); (Machado e Cerdeira, 2012) ; (Heitor e Horta, 2012); (Torgal, 2012); (Rosa e Sarrico, 2012); (Neave, 2009) (Maassen e Musselin, 2009); (Moscati, 2009); (Kehm, 2012); (Ferlie et al., 2012)

(Neave e Amaral, 2012); (Gonçalves, 2012); (Magalhães e Santiago, 2012); (Torgal, 2012); (Amaral e Neave, 2009); (Martens e Wolf, 2009); (Kehm, 2012)

(Torgal, 2012); (Pereira e Lains, 2012); (Almeida e Vieira, 2012); (Rosa e Sarrico, 2012); (Heitor e Horta, 2012); (Neave, 2009); (Martens e Wolf, 2009); (Moscati, 2009); (Witte, 2009).

(Gonçalves, 2012); (Magalhães e Santiago, 2012); (Teixeira, 2012); (Carvalho, 2012); (Lei n.º 62/2007)

VI. MODELO DE ANÁLISE E METODOLOGIA

Mudança do modelo de governação das instituições.

Reforço do poder executivo.

Criação de uma entidade fiscalizadora do poder executivo.

Diminuição da colegialidade.

(Gonçalves, 2012); (Neave e Amaral, 2012); (Torgal, 2012); (Carvalho, 2012); (Neave, 2009); (Enders e Boer, 2009); (Kehm, 2012); (Ferlie et al., 2012).

Impacto na atividade dos profissionais académicos.

(Torgal, 2012); (Almeida e Vieira, 2012); (Carvalho, 2012); (Machado e Cerdeira, 2012); (Lei N.º 62/2007); (Decreto-Lei N.º 448/79, alterado pelo Decreto-Lei N.º 205/2009)

Aplicação de sistemas de medição, monitorização e acompanhamento do desempenho.

Crescimento dos sistemas de auditoria em detrimento da autorregulação.

(Ferlie et al., 2012);

10. Quer na elaboração, quer na distribuição do questionário, assegurámos que estavam garantidos os princípios de ordem ética.
11. A distribuição do questionário foi feita com recurso ao *software* de questionário online *Survey Monkey*, com a exportação com suporte SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*).
12. A distribuição do questionário foi concretizada pelas próprias Universidades e, no caso da Universidade de Lisboa, pelas Escolas que acederam à sua distribuição. Recebemos a indicação da Universidade de Coimbra de que aquela distribuição foi feita no dia 2 de janeiro de 2017, da Universidade do Porto, em 16 de janeiro. Devido ao entendimento da Universidade de Lisboa, que nos foi comunicado telefonicamente, as diligências que tivemos que encetar junto das Escolas não permitiu que a distribuição do questionário tivesse sido durante o mês de janeiro à semelhança do ocorrido nas Universidades de Coimbra e do Porto.

Em termos de dificuldades, a principal das limitações sentidas foi a falta de tempo para a reflexão que a investigação exige, bem como no que se refere às entrevistas que não tivemos oportunidade de realizar. Tentámos minimizar o impacto da situação através da recolha de informação realizada por outras fontes, dando especial relevância às entrevistas cedidas a órgãos de comunicação social por atores centrais do fenómeno em análise.

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para a análise dos resultados foram considerados todos os dados válidos para cada grupo de questões, sendo considerado o método *pairwise* (Agresti, 2002). Os dados omissos intercalados com respostas válidas e que não correspondem a desistências foram recodificados para “não sei/não respondo”. Em cada tabela é indicado o número de respondentes ativos nas questões em causa.

VII.1. Caracterização da amostra

Verificámos que alguns dos respondentes apenas responderam ao Grupo I - Caracterização da variável. É nossa convicção que não faz sentido considerar como amostra produtora de dados aqueles que responderam somente ao Grupo referido, pelo que apresentamos a caracterização da amostra produtora de dados do grupo II ao grupo IX, permitindo-nos chamar a atenção para o facto de as questões colocadas na Secção IX serem direccionadas para indivíduos que sendo docentes, investigadores ou não docentes e não investigadores, sejam também membros do conselho de curadores, do conselho geral, do conselho de gestão, reitores e, nas Universidades em que este órgão exista, membros do senado. O número de respondentes desta secção corresponde a 25.30% do total de respondentes ao questionário (Figura 20)

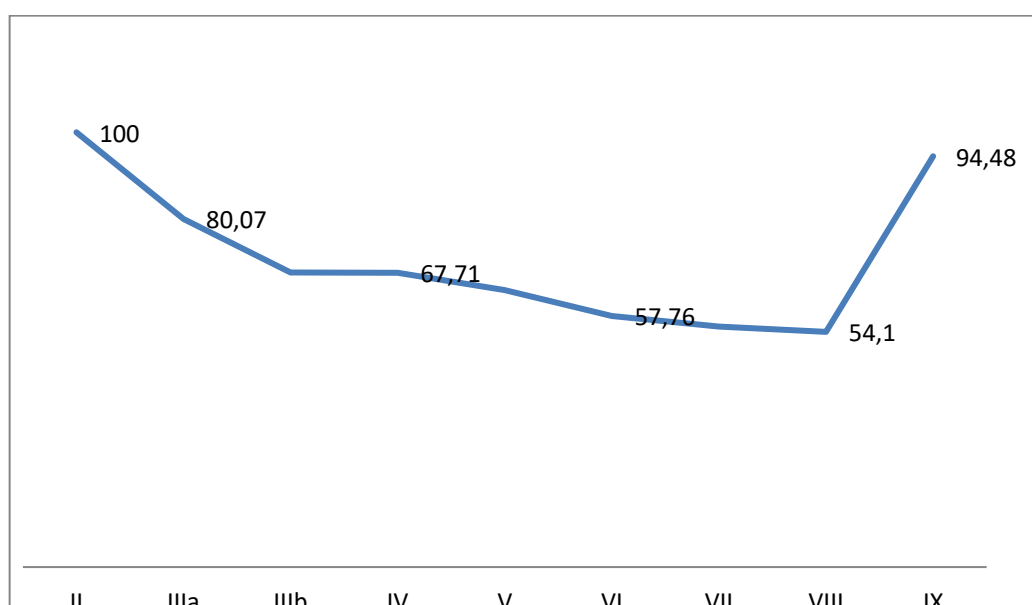


Figura 20 - Evolução da percentagem de respondentes por Grupo

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Responderam ao grupo II uma proporção aproximada de mulheres (52.4%; Tabela 36) e de homens (47.6%), verificando-se um abandono um pouco maior de mulheres (80.7%) do que homens (71.6%).

Tabela 36 - Caracterização dos respondentes

	Último grupo de questões respondidas								
	II	IIIa	IIIb	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Sexo									
Feminino	300 (52.4%)	213 (49.5%)	192 (48.7%)	190 (49.0%)	181 (49.6%)	156 (47.1%)	147 (46.4%)	143 (46.1%)	58 (42.3%)
Masculino	273 (47.6%)	217 (50.5%)	202 (51.3%)	198 (51.0%)	184 (50.4%)	175 (52.9%)	170 (53.6%)	167 (53.9%)	79 (57.7%)
<i>Total</i>	<i>573</i>	<i>430</i>	<i>394</i>	<i>388</i>	<i>365</i>	<i>331</i>	<i>317</i>	<i>310</i>	<i>137</i>
Desempenha funções na Universidade									
do Porto	196 (34.3%)	144 (33.5%)	137 (34.7%)	132 (33.9%)	123 (33.6%)	109 (32.8%)	104 (32.7%)	102 (32.8%)	46 (33.3%)
de Coimbra	271 (47.5%)	212 (49.3%)	193 (48.9%)	192 (49.4%)	180 (49.2%)	170 (51.2%)	162 (50.9%)	159 (51.1%)	71 (51.4%)
de Lisboa	104 (18.2%)	74 (17.2%)	65 (16.5%)	65 (16.7%)	63 (17.2%)	53 (16.0%)	52 (16.4%)	50 (16.1%)	21 (15.2%)
<i>Total</i>	<i>571</i>	<i>430</i>	<i>395</i>	<i>389</i>	<i>366</i>	<i>332</i>	<i>318</i>	<i>311</i>	<i>138</i>
A atividade principal é desenvolvida em									
Serviços comuns	114 (20.0%)	81 (18.9%)	73 (18.5%)	73 (18.8%)	71 (19.5%)	65 (19.6%)	64 (20.2%)	62 (20.0%)	25 (18.2%)
Escola	318 (55.8%)	241 (56.3%)	228 (57.9%)	224 (57.7%)	214 (58.6%)	197 (59.5%)	188 (59.3%)	184 (59.4%)	86 (62.8%)
UI	94 (16.5%)	75 (17.5%)	66 (16.8%)	64 (16.5%)	55 (15.1%)	47 (14.2%)	45 (14.2%)	44 (14.2%)	18 (13.1%)
Bibl., Museu, outra	44 (7.7%)	31 (7.2%)	27 (6.9%)	27 (7.0%)	25 (6.8%)	22 (6.6%)	20 (6.3%)	20 (6.5%)	8 (5.8%)
<i>Total</i>	<i>570</i>	<i>428</i>	<i>394</i>	<i>388</i>	<i>365</i>	<i>331</i>	<i>317</i>	<i>310</i>	<i>137</i>
Integra órgão de governo/gestão									
Sim	145 (25.5%)	121 (28.2%)	111 (28.2%)	110 (28.4%)	105 (28.8%)	96 (29.1%)	94 (29.7%)	89 (28.8%)	48 (35.0%)
Não	424 (74.5%)	308 (71.8%)	282 (71.8%)	277 (71.6%)	259 (71.2%)	234 (70.9%)	222 (70.3%)	220 (71.2%)	89 (65.0%)
<i>Total</i>	<i>569</i>	<i>429</i>	<i>393</i>	<i>387</i>	<i>364</i>	<i>330</i>	<i>316</i>	<i>309</i>	<i>137</i>
Carreira									
Docente de carreira	195 (34.3%)	166 (38.9%)	155 (39.6%)	152 (39.5%)	144 (39.8%)	132 (40.2%)	127 (40.4%)	123 (40.1%)	59 (43.4%)
Docente convidado	57 (10.0%)	41 (9.6%)	39 (10.0%)	37 (9.6%)	36 (9.9%)	34 (10.4%)	33 (10.5%)	33 (10.7%)	14 (10.3%)
Investigação	67 (11.8%)	54 (12.6%)	49 (12.5%)	48 (12.5%)	41 (11.3%)	34 (10.4%)	32 (10.2%)	31 (10.1%)	13 (9.6%)
Não Docent./Invest.	249 (43.8%)	166 (38.9%)	148 (37.9%)	148 (38.4%)	141 (39.0%)	128 (39.0%)	122 (38.9%)	120 (39.1%)	50 (36.8%)
<i>Total</i>	<i>568</i>	<i>427</i>	<i>391</i>	<i>385</i>	<i>362</i>	<i>328</i>	<i>314</i>	<i>307</i>	<i>136</i>
Membro externo de órgão de governo									
Sim	44 (7.7%)	33 (7.7%)	28 (7.1%)	28 (7.3%)	25 (6.9%)	20 (6.1%)	19 (6.0%)	18 (5.8%)	13 (9.5%)

Não	524	395	364	358	339	310	297	291	124
	(92.3%)	(92.3%)	(92.9%)	(92.7%)	(93.1%)	(93.9%)	(94.0%)	(94.2%)	(90.5%)
Total	568	428	392	386	364	330	316	309	137
Idade									
<i>n</i>	567	426	391	385	362	329	315	309	136
<i>M</i>	45.19	46.37	46.42	46.34	46.62	46.97	47.03	47.01	47.41
(<i>DP</i>)	(11.33)	(10.86)	(10.70)	(10.73)	(10.73)	(10.52)	(10.38)	(10.38)	(10.63)
Tempo de funções na Universidade									
<i>n</i>	534	403	363	368	391	310	296	290	131
<i>M</i>	17.45	18.23	18.20	18.17	18.44	18.68	18.60	18.44	18.72
(<i>DP</i>)	(12.17)	(11.94)	(11.85)	(11.83)	(11.90)	(11.91)	(11.89)	(11.90)	(11.89)

Relativamente à Universidade onde o inquirido exerce funções (Figura 21), 34.3% são da Universidade do Porto, dos quais 91 são docentes de carreira, 24 são docentes convidados, 46 estão integrados na carreira de investigação e 116 são trabalhadores não docentes e não investigadores; 47.5% da Universidade de Coimbra, dos quais 120 são docentes de carreira, 36 são docentes convidados, 32 estão integrados na carreira de investigação e 167 são não docentes e não investigadores, não havendo indicação da carreira por parte de 7 indivíduos; 18.2% dos respondentes são da Universidade de Lisboa, dos quais 41 são docentes de carreira, 15 são docentes convidados, 20 estão integrados na carreira de investigação, 77 são não docentes e não investigadores e 2 não indicaram a carreira a que pertencem. Uma maior proporção de sujeitos da UC mantem-se até ao fim do questionário, sendo o abandono do II para o IX grupo de 76.5% para a UP, de 73.8% para a UC e de 79.8% para a UL.

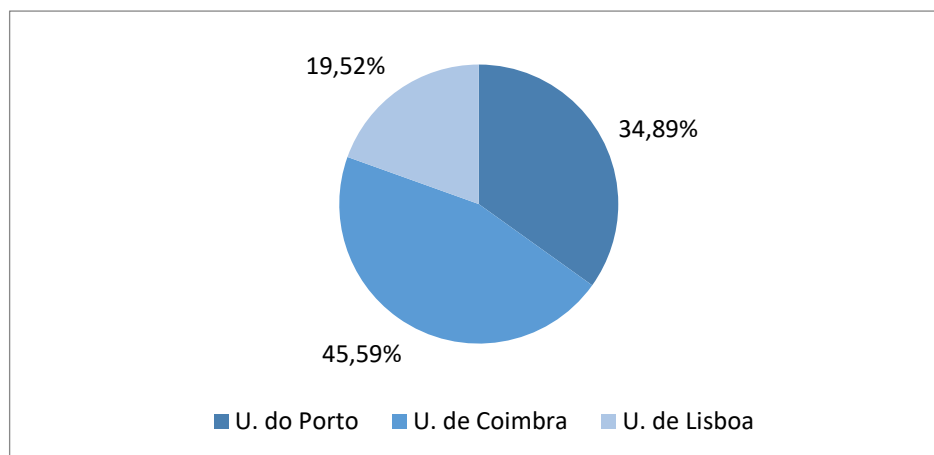


Figura 21 - Universidade em que os respondentes desempenham funções

A principal atividade dos indivíduos é desenvolvida nos serviços comuns para 20% da amostra, na escola para 55.8%, em Unidades de Investigação (UI) para 16.5%, e em biblioteca, museu, ou outra por 7.7%, (Figura 22).

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

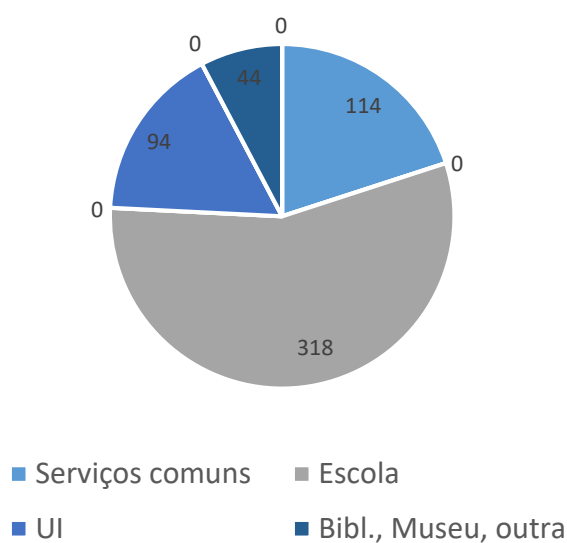


Figura 22 - Número de indivíduos por Escola/UI/Serviço

No total, os docentes de carreira são 34.3%, são docentes convidados 10%, trabalham na investigação 11.8%, e são não docentes/não investigadores 43.8%, (Figura 23).

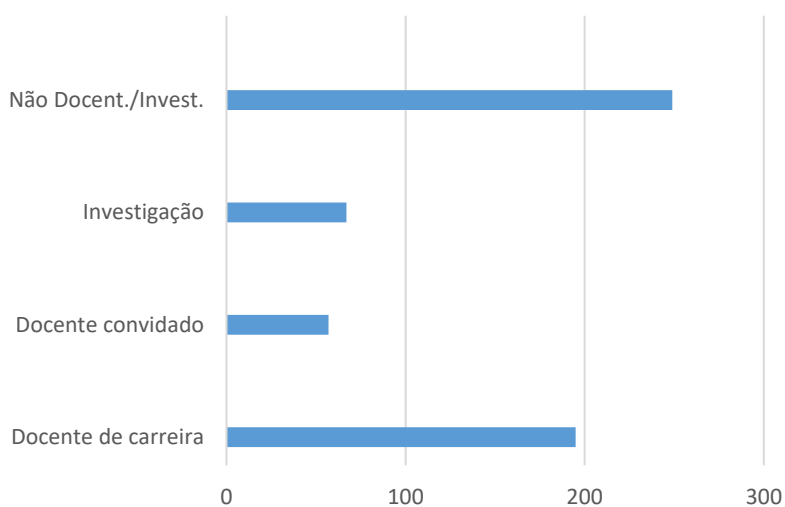


Figura 23 - Carreira em que se integram os sujeitos

A idade média dos respondentes é de 45.19 anos (DP=11.33; Tabela 36) e a amostra no grupo IX tinha uma média de 47.41 anos (DP=10.63).

No grupo II os respondentes são maioritariamente femininos, situação que se inverte na Secção seguinte e se mantém até ao Grupo VIII. Os sujeitos que se enquadram no perfil de destinatários do grupo IX são maioritariamente masculinos (57.7%), (Figura 24).

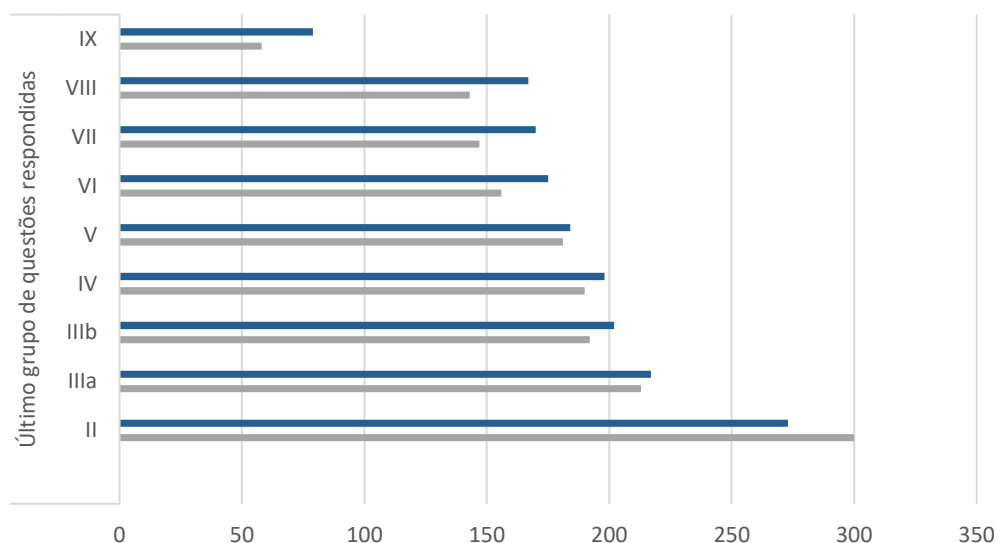


Figura 24 - Número de respondentes por sexo, por grupo de questões

O tempo médio de exercício de funções na Universidade é de 17.45 anos (DP=12.17) e os que terminaram o questionário têm uma média de 18.72 anos (DP=11.89).

No que respeita à significância, a amostra é significativa para o Universo que constitui a população à qual foi lançado o questionário (> 367 ; n.º de respondentes – ao Grupo II - 571), com um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 5%.

Considerando as Universidades em que o questionário foi lançado, verifica-se que, relativamente à Universidade de Coimbra (Tabela 37), a amostra é significativa, tendo em conta a população (2971), para uma margem de erro de 5% e um nível de confiança de 90% (> 249).

Tabela 37 - Universidade de Coimbra - Universo da Universidade (em 31 de dezembro de 2016)/número de sujeitos respondentes

DOCENTES E INVESTIGADORES		NÃO DOCENTES E NÃO INVESTIGADORES	
Univ	Resp	Univ	Resp
1702	187	1269	165

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Quanto à amostra estratificada: amostra de docentes e investigadores (em conjunto) é significativa, para uma margem de erro de 7% e um nível de confiança de 90% (> 128).

A amostra de trabalhadores não docentes e não investigadores é significativa para uma margem de erro de 7% e um nível de confiança de 90% (> 125).

No que respeita à Universidade de Lisboa (Tabela 38), como o número de respondentes com respostas válidas foi de 151, a amostra não é significativa. Tendo em conta apenas as três Escolas em que o questionário foi lançado, verifica-se que o número de respondentes não atinge o número necessário para ser considerado significativo.

Tabela 38 - Universidade de Lisboa - Universo das Escolas em que o questionário foi lançado e o Universo da Universidade tendo em conta o público-alvo (em 31 de dezembro de 2016)/número de sujeitos com respostas válidas

	DOCENTES		INVESTIGADORES		NÃO DOCENTES E NÃO INVESTIGADORES		TOTAL	
Unidade Orgânica de Ensino e Investigação	Univ	Resp	Univ	Resp	Univ	Resp	Univ	Resp
Faculdade de Letras	244		29		88		361	
Faculdade de Ciências	434		62		155		651	
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas	145		0		48		193	
Total (das 3 Unidades Orgânicas)	823	56	91	20	291	75	1205	151
Total da Universidade de Lisboa	3602		362		2093		6057	

No que se refere à Universidade do Porto (Tabela 39), a amostra é significativa, tendo em conta a população (3942), para uma margem de erro de 5% e um nível de confiança de 90% (> 134).

Tabela 39 - Universidade do Porto- Universo da Universidade (em 31 de dezembro de 2016)/número de sujeitos respondentes

DOCENTES E INVESTIGADORES		NÃO DOCENTES E NÃO INVESTIGADORES	
Univ	Resp	Univ	Resp
2365	159	1577	117

Numa análise da amostra estratificada, a amostra de docentes e investigadores (em conjunto) é significativa para uma margem de erro de 7% e um nível de confiança de 90% (> 128).

A amostra de trabalhadores não docentes e não investigadores é significativa para uma margem de erro de 8% e um nível de confiança de 90% (> 98).

VII.2. Resultados

VII.2.1. Conhecimento dos órgãos universitários e respetivas competências

Considerámos de interesse saber do conhecimento sobre a estrutura do governo das universidades bem como das competências respetivas, pelo que o nosso inquérito foi iniciado com um grupo de questões sobre esta matéria, para além da caracterização da variável. Para o efeito, e atendendo ao leque das respostas ao nosso dispor, considerámos todas as questões do Grupo II, de 9 a 23, Tabela 40, e ainda a questão 70, Tabela 40. Verificámos que, dos órgãos considerados, o reitor foi o que suscitou menos dúvidas com 6.6% de respostas “não sei/não respondo”.

Relativamente às competências, 64.3% assinalou que compete ao conselho geral apreciar os atos do reitor, que é para 60.1% o órgão superior de governo da universidade. Compete ainda ao conselho geral a decisão estratégica e supervisão da instituição (64.5%). Integra membros da comunidade universitária e membros externos à universidade (69.5%). Para 55.6% dos inquiridos o conselho de representantes/conselho de escola/assembleia da faculdade tem intervenção direta na escolha do diretor da escola. Foram maioritariamente consideradas falsas as afirmações de que o conselho de gestão aprecia os atos do conselho geral (50.5%); que o presidente do conselho de gestão é o presidente do conselho geral (51.9%); que reitor é eleito através do voto direto de todos os membros da comunidade universitária (75.3%); e que

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

o conselho científico da escola não integra membros eleitos (61.2%). As respostas obtidas demonstram que a maioria dos respondentes tem conhecimento dos órgãos que regem a instituição em que desempenham funções, da sua constituição e atribuições, de acordo com o estipulado no RJIES e nos Estatutos das respetivas Universidades, restando a dúvida em 47.6% dos inquiridos (Tabela 40) sobre se a monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é da estrita competência do conselho geral. Com efeito, apesar de a competência do conselho geral recair sobre a aprovação dos planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor bem como a aprovação das linhas gerais de orientação da instituição (ARP, 2007, p. 6372) é plausível que este órgão proceda ao acompanhamento da implementação e dos resultados dos referidos documentos, quer no âmbito da atribuição que lhe é conferida pelas alíneas *e)* e *f)* do artigo 82.º do RJIES⁶⁰ – Lei atrás citada - tanto mais que é também da sua competência a aprovação do relatório anual das atividades da instituição (alínea *d)* do n.º 2 do artigo 82.º da referida Lei. No entanto, e tal como é mencionado nas respostas à Q69 a afirmação “a monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é aberta à comunidade universitária” foi considerada verdadeira por 45.5% dos respondentes, contra 24.2% que a considerou falsa, atendendo ainda que 29.5% declarou não responder (Tabela 79). Esta é uma situação referenciada, por exemplo no Plano Estratégico da Universidade de Coimbra para o quadriénio 2015-2019, em que é mencionado que “a participação ativa das pessoas nas grandes decisões será essencial, para que todos se sintam parte integrante da comunidade académica e possam contribuir com ideias inovadoras para o desenvolvimento da Universidade de Coimbra, ajudando a potenciar a atração e permanência de talentos” (p.47). Esta questão cabe também no âmbito da “cooperação no espaço universitário” percebida como “ação de procura simultânea por duas ou mais pessoas e entidades de um determinado resultado...”, bem como a uma maior preocupação com a eficiência e a eficácia através da partilha do conhecimento dos objetivos e da sua consecução. A posição em apreço está também inserida no conjunto de sintomas que Ferlie, Musselin, e Andresani, (2012) definiram como referentes ao modelo de *Governance*, entendido como de governação em rede (p. 154).

⁶⁰ *e)* Apreciar os atos do reitor ou do presidente e do conselho de gestão; *f)* Propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição (Lei N.º 62/2007, de 10 de setembro-Regime jurídico das instituições de ensino superior. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 168, 6358-6389. Lisboa: Imprensa Nacional; p. 6372)

Tabela 40 - Conhecimento dos órgãos universitários e respectivas competências (N=574)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
9. O Reitor é um dos órgãos de governo da Universidade.	517	90.1	19	3.3	38	6.6
10. O Conselho Administrativo é um dos órgãos de governo da Universidade.	243	42.3	214	37.3	117	20.4
11. Assembleia da Universidade é um dos órgãos de governo da Universidade	241	42.0	219	38.2	104	18.1
12. O Conselho de Gestão é um dos órgãos de governo da Universidade.	368	64.1	84	14.6	206	35.9
13. O Conselho de Curadores é um dos órgãos de governo da Universidade.	103	17.9	265	46.2	122	21.3
14. O Conselho Geral é um dos órgãos de governo da Universidade.	407	70.9	57	9.9	110	19.2
15. Compete ao Conselho Geral apreciar os atos do Reitor	369	64.3	41	7.1	164	28.6
16. Reitor é o Órgão superior de governo da Universidade	347	60.1	152	26.5	75	13.1
17. O Conselho de Gestão aprecia os atos do Conselho Geral.	51	8.9	290	50.5	233	40.6
18. O Conselho Geral é o Órgão de decisão estratégica e de supervisão da instituição	370	64.5	33	5.8	171	29.8
19. Presidente do Conselho de Gestão é o Presidente do Conselho Geral	16	2.8	298	51.9	314	54.7
20. Reitor é eleito através do voto direto de todos os membros da comunidade universitária	64	11.2	432	75.3	78	13.6
21. O Conselho Geral integra membros da comunidade universitária e membros externos à Universidade.	399	69.5	38	6.6	137	23.9
22. O Conselho de Representantes/Conselho de Escola/Assembleia da Faculdade tem intervenção direta na escolha do Diretor da Escola	319	55.6	103	17.9	152	26.5
23. O Conselho Científico da Escola não integra membros eleitos	70	12.2	351	61.2	134	23.3
70. A monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é da estrita competência do Conselho Geral.	74	22.3	100	30.1	158	47.6

VII.2.2. Autonomia das instituições de Ensino Superior

Hipótese:

Existe a perceção por parte do seu pessoal docente, investigador e não docente de que a autonomia das Instituições de Ensino Superior foi reforçada.

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A rutura com a ideia de um Estado diretivo e controlador e a direção para uma governação intervencionista e avaliativa, (Neave e Van Vught, 1991; Ferlie et al. 2012), conduz à ocupação do lugar do dirigismo pela supervisão (Neave et al., 1991; Teixeira et al., 2012). No modelo de supervisão, o Estado diminui progressivamente o controlo das atividades das instituições de ensino superior, passando a conferir-lhes maior autonomia e tentando a promoção da sua capacidade de autorregulação, seguida do estímulo à entrada no mercado e à competição entre si. (Teixeira et al., 2012). Queiró et al. (2005) consideram que a autonomia está associada ao reconhecimento de que a “missão específica da Universidade não se compadece com tutelas de controlo próximo e é cumprida com mais eficiência em autogoverno responsável e transparente” (p. 61). Em Portugal, através da LAU, em 1988, foi concedido um alargamento da capacidade autonómica às universidades (Gonçalves, 2012). A autora, numa análise comparativa entre a Lei N.º108/88 e o regime atualmente em vigor, refere ter havido, com aquele diploma, uma ligação clara entre autonomia e o modo de governação que, por meio de práticas democráticas e participativas impedia a manutenção do corporativismo, princípio ressurgido com o RJIES, em 2007, mas agora com a ênfase colocada na autonomia administrativa e financeira como condição para elevar a eficiência da gestão em detrimento da autonomia científica e pedagógica, como é o caso das universidades de regime fundacional em que o reforço da autonomia de gestão financeira e a autonomia de gestão de recursos humanos está explicitamente prevista no citado regime jurídico.

Para além dos comentários que a menção à autonomia estatutária concedida às universidades mereceu a Miranda (2012), como referimos no capítulo V, que sugere uma atribuição de autonomia destituída de conteúdo dadas as limitações que são impostas ao longo do documento, outros cerceamentos acontecem explicita ou implicitamente. É o caso da autonomia patrimonial cujo exercício é sujeito a limitações decorrentes de diplomas legislativos ou de despachos autorizadores da tutela e do Ministério das Finanças, como é referido no artigo 109.º. Também no âmbito da gestão financeira são verificados bloqueios, designadamente com a limitação imposta à utilização dos saldos do exercício, para além de determinações avulsas que sobressaltam as instituições, como a norma prevista nas orientações da Direção Geral do Orçamento (DGO) para a preparação do Orçamento do Estado de 2014 que visava impedir as instituições de gerar receitas superiores às conseguidas em 2012 bem como de gastar todas as receitas geradas (JN, 2013). O Presidente do CRUP eleito em 2014, António Cunha, declarava ao “Público” que o reforço da autonomia universitária era a sua prioridade. Na mesma entrevista lê-se que “o ensino superior está

sujeito a algumas regras que, ‘não têm sentido’, sobretudo em matéria de contratação de pessoal e do regime de compras. ‘Nós somos administração pública, mas estamos em concorrência internacional e precisamos de ter mais flexibilidade’”. Mais tarde, em 2016, o Ministro da tutela, Manuel Heitor, comprometia-se com o reforço da autonomia “às instituições para lhes dar mais responsabilidade, para terem maior capacidade de atração de receitas, diversificando os fundos e as formas de se financiarem”, tendo ainda assinalado que o setor “não se financia apenas com fundos nacionais, mas também com fundos europeus e privados” (Notícias ao Minuto, 2016). Foi precisamente a autonomia face à tutela uma das dimensões que elegemos. Verificamos que o posicionamento das respostas obtidas neste campo (Q73, Tabela 41), em que na análise das respostas das Universidades não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas, está em sintonia com a posição de Queiró e Pedrosa (2005), que consideram que a autonomia está associada ao reconhecimento de que a “missão específica da Universidade não se compadece com tutelas de controlo próximo e é cumprida com mais eficiência em autogoverno responsável e transparente” (p. 61).

Tabela 41 - Autonomia face à tutela (N=332)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
73. A descentralização para as Universidades de muitos dos mecanismos de controlo anteriormente atribuídos ao Estado resultou num efetivo aumento da autonomia das Universidades.	177	53.3	69	21.0	86	25.9

Mas o distanciamento da tutela está associado a uma diminuição da proteção estatal, próprias do modelo de controlo do Estado contra as influências externas, e a uma aproximação ao modelo de Estado supervisor, comportando uma componente avaliativa e de prestação de contas (Neave, 1998; Magalhães e Santiago, 2012) e ao progressivo esvaziamento do poder central com a passagem, através de delegação e/ou de descentralização de competências para entidades intermédias. De acordo com Fuller (2006) e Gonçalves (2012) o enfraquecimento do Estado potencia a sua exposição ao mercado e pode colocar em perigo a independência da universidade face a interesses económicos (Gonçalves, 2012; Olsen, 2012). É nesta direção que se afirma o resultado das respostas plasmado na Tabela 42 (Q35), que demonstra que a posição dos respondentes é maioritariamente no sentido de que a autonomia das universidades face ao mercado, mais concretamente no que respeita à angariação de receitas através de

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

patrocinadores externos (empresas), condiciona a definição dos objetivos estratégicos da instituição.

Tabela 42 - Autonomia face ao mercado: receitas (N=433)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	n	%	n	%	n	%
35. A angariação de receitas através de patrocinadores externos (empresas) condiciona a definição dos objetivos estratégicos da instituição	236	54.5	133	30.7	64	14.8

Vista a eventualidade de enviesamento dos resultados em função da carreira dos respondentes foi identificada uma diferença estatisticamente significativa [$\chi^2(6)=17.867$, $p=.007$], porém nenhum resíduo padronizado foi superior a $|1.96|$. As respostas dos docentes de carreira e dos não docentes/não investigadores são as que mais diferem entre si (Tabela 43). A diferença observada nas respostas entre Universidades não foi estatisticamente significativa.

Tabela 43 - Frequências relativas e absolutas por categoria e amostra total relativamente à Autonomia face ao mercado: receitas

35. A angariação de receitas através de patrocinadores externos (empresas) condiciona a definição dos objetivos estratégicos da instituição	Doc. carreira		Doc. Convidado		Investigação		Não doc./ não invest.	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Verdadeira	107	64.5	23	56.1	29	53.7	75	45.2
Falsa	44	26.5	8	19.5	17	31.5	62	37.3
Não sei/Não respondo	15	9.0	10	24.4	8	14.8	29	17.5

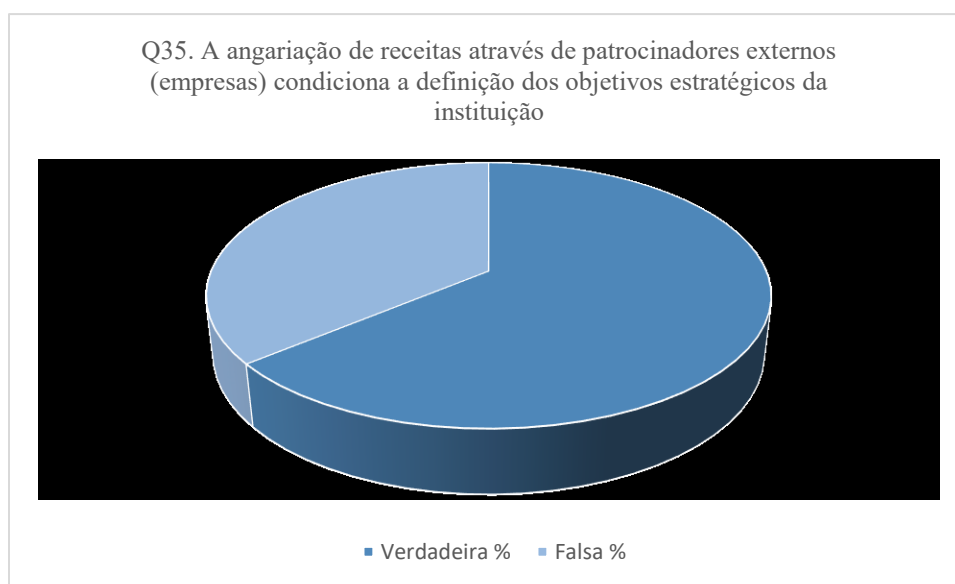


Figura 25 - Percentagens das respostas de verdadeiro e falso à Q35

Por outro lado, a pressão da concorrência sofrida pelas universidades, leva à emergência de fatores que competem com as funções tradicionais específicas das universidades. Dobbins, et al. (2011) sobrelevaram isso mesmo na sua investigação questionando se o ensino e a investigação devem centrar-se no que a Escola ou a Universidade consideram mais importante ou se deve ser dada primazia aos interesses dos estudantes e dos mercados (p. 677), relacionando o problema com o equilíbrio institucional do poder bem como com questões de gestão de recursos financeiros e humanos e também com alterações na própria estrutura institucional (673-679).

De acordo com Santiago e Carvalho (2011), no que à produção do conhecimento diz respeito verificou-se uma descentração do poder de decisão acerca do que investigar, sobre o desenvolvimento do próprio trabalho de investigação, antes atribuído aos académicos, verificando-se uma “tecno-orientação” (p. 408) no sentido de ser dada primazia aos princípios de racionalidade económica, dada a pressão existente, quer política quer financeira. Neste cenário, em que autonomia cedeu uma importante parte do seu domínio em favor das regras exógenas ditadas pelo consumidor/cliente, a ciência deixa de ser de natureza fundamental para passar a ser predominantemente aplicada, os custos da formação são aumentados numa lógica de privatização e de financiamento contratualizado. O resultado da nossa investigação (Tabela 44) diz-nos que a perceção dos respondentes é no sentido de que tanto o ensino como a investigação devem centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados. Nas respostas às questões não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre universidades mas os docentes/investigadores apresentaram em média uma maior concordância com as duas afirmações (Tabela 45).

Tabela 44 - Autonomia face ao mercado: ensino e investigação (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
24.3. O ensino deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados.	3.52	1.53	3.0	9	2.1
24.4. A investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados.	3.58	1.56	3.5	9	2.1

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Tabela 45 - Autonomia face ao mercado: ensino e investigação, por carreira

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	Média por postos
24.3. O ensino deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados.				
Docentes/investigadores	3,65	1,45	4,0	220,37
Não docentes	3,33	1,65	3,0	194,78
24.4. A investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados.				
Docentes/investigadores	3,74	1,50	4,0	222,53
Não docentes	3,35	1,61	3,0	191,33

Contudo, o aprofundamento da autonomia decorre também da pressão do sistema económico no sentido de fazer trespassar uma maior influência das necessidades socioeconómicas no sistema de ensino superior que, ao mesmo tempo assiste a um aumento crescente dos atores externos nas suas estruturas, trazendo com eles mecanismos característicos das atividades económicas e empresariais de que provêm (Teixeira et al., 2012). Efetivamente, o modelo de governação das universidades anteriormente existente na maioria dos países europeus, incluindo em Portugal, que previa a existência de órgãos colegiais – com enquadramento no modelo da democracia representativa em que a universidade não serve interesses externos ou internos (Olsen, 2012), como referido no capítulo V – com uma representação tripartida (Gonçalves, 2012) que incluía profissionais académicos, não só das categorias mais elevadas (seniores), trabalhadores não docentes e estudantes, deu lugar, em Portugal, a um novo modelo preconizado pelo RJES o qual se baseia no pressuposto de que, ao retirar a implementação dos programas públicos da dependência direta das organizações políticas, irá permitir que as universidades passem a tomar decisões com critérios baseados na economia e eficiência, em lugar de critérios políticos (Araújo et al., 2009).

A abertura da universidade aos interesses externos, através deste mecanismo, teve por fim, na ótica do partido que suportou a aprovação do diploma, a criação de condições, através da inclusão de atores mais dinâmicos da sociedade civil no órgão, tendentes ao atendimento das necessidades dos mercados (Gonçalves, 2012). Também neste domínio se coloca a questão da independência da universidade face aos interesses económicos, nomeadamente sobre a relação entre a participação em órgãos de governo das personalidades externas, que trazem consigo mecanismos característicos das atividades económicas e empresariais de que provêm (Teixeira, et al., 2012) e a pressão para angariação de financiamentos alternativos para a

universidade, uma das particularidades referidas por Ferlie et al. (2008) relativas ao NPM. Neste domínio, no que se refere à preservação ou à inibição da plena autonomia da instituição os resultados retirados da análise (Q97.3, Tabela 46) não são concludentes, não tendo sido encontradas diferenças nas respostas entre Universidades, nem entre carreiras na concordância com a afirmação.

Tabela 46 - Autonomia face ao mercado: personalidades externas (N=138)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
97.3. A presença de personalidades externas num órgão de governo colegial que, direta ou indiretamente, contribuam para o financiamento da Universidade inibe a plena autonomia da Universidade.	3.04	1.72	3.0	40	29.0

A autonomia das universidades comporta, nos termos da Lei, a autonomia de gestão e, dentro desta, a autonomia de gestão dos recursos humanos. Designadamente no que respeita à prioridade dos interesses da organização sobre os interesses dos profissionais académicos, trazemos à liça a influência dos imperativos gestionários no ensino superior como fator de perda de autonomia e de liberdade, bem como do aumento do controlo sobre as atividades, que resulta num enfraquecimento da atividade dos profissionais académicos, a qual terá como consequência uma diminuição da motivação, entendida nos termos do que é proposto por Bilhim (2008b, p. 317), bem como da satisfação no trabalho, porquanto vê afetados fatores intrínsecos ou extrínsecos à sua atividade (Weiss et al., 1967; Machado, et al., 2011; Herzberg, 1966) ou, na visão de Nyquist, et al. (2000) e de Machado et al (2011), fatores organizacionais e fatores pessoais. Num outro prisma há a considerar que a avaliação de desempenho, um preceito operacional do NPM (Secchi, 2009) a que estão sujeitos os académicos, como determinado no ECDU, e a pressão competitiva que se abate sobre estes profissionais “materializadas no controlo do conhecimento por gestores e em objetivos de gestão” (Santiago et al., 2011, p. 408), têm subjacentes os interesses da universidade que integram. A instituição, por sua vez, está sujeita à pressão que o seu próprio plano de ação implica, atentos os critérios de economia, eficiência e eficácia (Carvalho, 2000) tal como à pressão imposta pelo Estado para dar cumprimento aos grandes objetivos por ele definidos. Num outro nível, a universidade tem em atenção os objetivos coparticipados com as organizações com que partilha a integração em diversas redes nacionais e internacionais (Ferlie et al., 2012). Ainda a considerar há a competição nacional e internacional por mais

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

financiamento e por mais estudantes, não perdendo de vista a manutenção e a melhoria da qualidade das instituições (Rosa, 2003). Verifica-se, pois, a possibilidade de ser constituído um contexto de tensão entre o que são os interesses da organização e os interesses dos profissionais académicos. O posicionamento verificado no nosso estudo sobre o interesse da primeira sobre os segundos demonstra uma tendência de concordância relativamente à afirmação de que “o desenvolvimento da organização tem prioridade sobre os interesses dos profissionais da academia” (Q24.8, Tabela 47), com destaque para o posicionamento do pessoal investigador que afirma uma total concordância com a afirmação. Na análise desdobrada por Universidades não foi encontrada diferença estatisticamente significativa. Na análise por carreiras, agregando os docentes e os investigadores num só grupo, também não foi encontrada diferença estatisticamente significativa.

Tabela 47 - Autonomia na gestão de recursos humanos (N=431)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
24.8. O desenvolvimento da organização tem prioridade sobre os interesses dos profissionais da academia.	3.86	1.45	4.0	60	13.9

Uma análise mais fina mostra-nos que o posicionamento dos docentes de carreira está em linha com a apreciação geral (Figura 26).

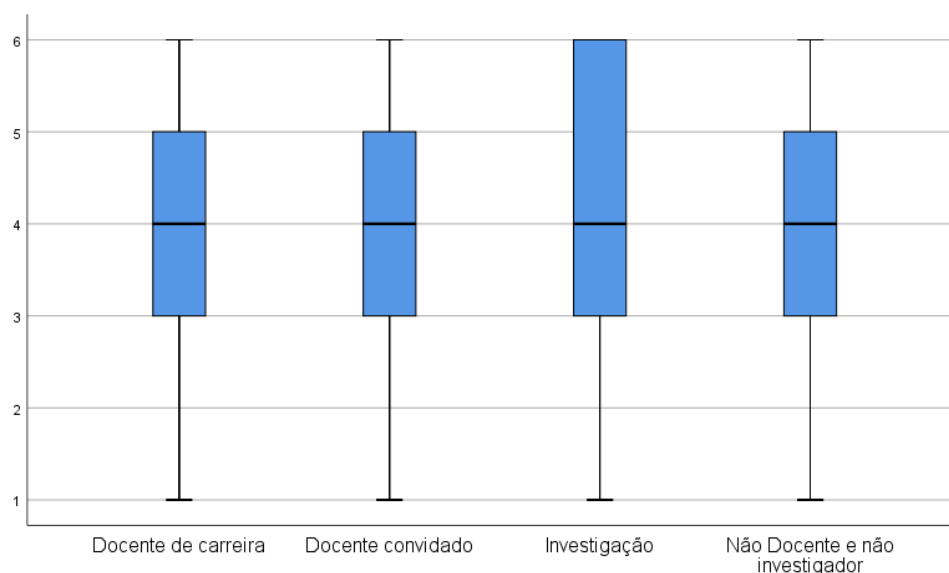


Figura 26 - Q24.8 O desenvolvimento da organização tem prioridade sobre os interesses dos profissionais da academia – Resultado por carreira

Num contexto gestor, a universidade, na visão de Martins (2004) é vista como uma empresa, como uma “corporação comercial”, “mercado académico de investigação” ou a

“indústria do conhecimento” e os estudantes são considerados “clientes” ou “consumidores” com uma redefinição uniforme de “produtos académicos” nas análises organizacionais (pp. 17-15). A importância dos estudantes impõe-se, não só por serem um dos corpos componentes da academia universitária, mas também porque compartilham com o Estado a contribuição para o financiamento do ensino superior público (Amaral, 2008; Magalhães et al., 2012; Teixeira, et al., 2012) e, para além disso, o seu número é um fator essencial para o apuramento da dotação orçamental concedida às universidades pelo Estado.

O estímulo à competição entre instituições de ensino superior por mais estudantes e a aplicação de propinas mais elevadas com vista à capacitação dos estudantes como clientes, como identificado por Ferlie et al. (2008; 2012) como um dos sinais e sintomas que predizem a aplicação do NPM no ensino superior, tal como a direção voltada para dar resposta às necessidades dos cidadãos, implicam o desenvolvimento de sistemas de planeamento e sistemas de garantia de qualidade que tenham em consideração as necessidades e preferências dos estudantes - e dos professores, bem como dos outros profissionais - como um dos indicadores do movimento Neo-Weberiano conduzem-nos a uma primeira perceção de que o interesse dos estudantes, vistos como clientes (Amaral et al., 2000; Boyne, 2002; Martins, 2004; Pitschas, 2007; Sá et al., 2011; Araújo et al., 2009; Ferlie et al., 2012), se podem sobrepor aos interesses da organização, tanto no domínio do ensino quanto no da investigação. Os resultados da nossa investigação demonstra-nos que, apesar de não haver um posicionamento marcadamente definido sobre as questões Q24.1 e 24.2, Tabela 48, há uma prevalência da concordância de que a investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e/ou a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos estudantes ($M=3.60$; $DP=1.59$), posição mais intensa do que a referente a que o ensino deve centrar-se primordialmente no que a escola e/ou a universidade consideram mais importante e não os interesses dos estudantes ($M=3.01$; $DP= 1.43$). Não foram encontradas diferenças entre Universidades na concordância com as afirmações referidas havendo, contudo, diferenças estatisticamente significativas entre carreiras na concordância com a questão 24.1, em que os docentes/investigadores ($M=3.87$, $DP=1.40$) obtiveram uma média superior aos não docentes ($M=3.83$, $DP=1.53$), tendo a diferença obtido significado estatístico ($U=17651.00$, $p=.004$). Também na questão 24.2 foi observada diferença no grau de concordância: os docentes/investigadores ($M=3.90$, $DP=1.54$) obtiveram uma média superior aos não docentes ($M=3.13$, $DP=1.58$), a diferença obteve significado estatístico ($U=15258.00$, $p<.001$).

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Tabela 48 - Autonomia face aos estudantes, por carreira

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	Média por postos
24.1. O ensino deve centrar-se primordialmente no que a Escola e/ou a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos estudantes.				
Docentes/investigadores	3,17	1,38	3,0	224,85
Não docentes	2,77	1,48	3,0	190,29
24.2. A investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e/ou a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos estudantes.				
Docentes/investigadores	3,90	1,54	4,0	232,90
Não docentes	3,13	1,58	3,0	175,54

A análise e discussão dos resultados leva-nos a concluir que o reforço da autonomia é um mecanismo desejado por um conjunto de atores que influenciam a atividade das universidades, em que elas próprias estão incluídas – universidade, tutela, sociedade, mercado - apesar de por razões diferentes. As universidades, porque a autonomia lhes traz maior flexibilidade nos movimentos científicos, pedagógicos e de gestão, incluindo a angariação de receitas próprias. A tutela, porque atribuindo maior responsabilidade às universidades potencia a sua capacidade de atração de receitas, tentando diminuir o peso do Estado neste setor. A Sociedade, porque uma maior autonomia facilita a resposta das universidades às suas necessidades. O mercado porque, para além de ver facilitada a resposta às suas necessidades tem possibilidade de maior interferência no sentido da ação universitária, também ao nível da gestão da qualidade.

Atendendo aos interesses mencionados, alguns opostos, e à dinâmica decorrente do cruzamento dos diferentes relacionamentos, é criada toda uma teia de exigências, desde a prestação de contas, passando pela padronização de procedimentos, até à resposta às pretensões exógenas, que estreita a autonomia atribuída às instituições universitárias públicas. Por outro lado, a intenção da tutela de reforçar a autonomia é frequentemente atraindo pelos constrangimentos orçamentais que obrigam a medidas que têm consequências no planeamento que as instituições promovem para o desenvolvimento da sua missão.

VII.2.3. Eficiência e efetividade dos processos de decisão

Hipótese: Os trabalhadores docentes, não docentes e investigador das Universidades Portuguesas têm a perceção de que os superiores hierárquicos institucionais nas universidades/escolas (reitores/diretores) conseguem liderar processos de tomada de decisão

mais eficientes e efetivos do que os liderados pelo Senado universitário antes da implementação do RJIES.

Não foi observada uma diferença estatisticamente significativa na concordância média com o item Q24.9 em função da carreira - proporcionalmente os docentes convidados e os investigadores assinalaram mais a opção “não sabe/não responde” (Tabela 49).

Tabela 49 - Autonomia e eficiência e efetividade dos processos de decisão (N=433)

				<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>		
24.9. Os superiores hierárquicos institucionais nas Universidades/Escolas (Reitores/Diretores) conseguem liderar processos de tomada de decisão mais eficientes e efetivos do que os liderados pelo Senado universitário antes da implementação do RJIES.	3.63	1.55	4.0	145	33.5

A análise dos dados leva-nos a constatar que não se verificou uma expressão clara de concordância ou de discordância relativamente à capacidade dos superiores hierárquicos institucionais nas universidades/escolas (reitores/diretores) para liderarem processos de tomada de decisão mais eficientes e efetivos do que os liderados pelo senado universitário antes da implementação do RJIES” (Tabela 50). Na análise das respostas não foi observada uma diferença significativa em função da carreira dos respondentes, assinalando-se que os docentes convidados - estes mais distantes dos processos de gestão - e os investigadores escolheram maioritariamente a opção "não sabe/não responde". Sendo o controlo da efetividade e da eficiência na distribuição de recursos, a par com a gestão de resultados e da garantia da implementação de procedimentos das principais alterações decorrentes das reformas do ensino superior ocorridas no final do século XX (Maassen, 2012), a expectativa seria a de que os órgãos executivos unipessoais tivessem uma ação mais eficiente e efetiva do que os anteriores órgãos colegiais, até pelas competências que lhes são atribuídas pelo RJIES. No entanto Maassen (2012) refere que os académicos tendem a considerar que quando a gestão do ensino superior seguia os cânones do modelo colegial o mundo académico funcionava de melhor forma do que nos tempos atuais em que a universidade se move por considerações mais económicas que académicas.

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Tabela 50 - Tomada de decisão mais eficiente e efetiva VS. Carreira (N=429)

	<i>n</i>	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Média por postos</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
					<i>n</i>	<i>%</i>
Docente de carreira	137	3.67	1.55	145.33	30	18.0
Docente convidado	21	3.95	1.24	160.33	20	48.8
Investigação	23	3.52	1.47	137.48	31	57.4
Não docente não investigador	104	3.52	1.62	137.65	63	37.7

Por outro lado verifica-se no estudo que há a percepção de que os docentes e os investigadores são participantes nos processos de recrutamento dos seus pares, a par com os Diretores das Escolas, e que o Reitor é o que menor intervenção tem no processo (Q25.1, Q25.2 e Q 25.3, Tabela 51). Esta é uma situação que está em linha com as competências atribuídas ao Conselho Científico, órgão previsto e regulado pelo artigo 102.º do RJIES, cujas atribuições são detalhadas nos Estatutos das universidades e das escolas.

A gestão de recursos humanos é uma das áreas enquadradas pela autonomia administrativa, uma dimensão que, a par com a autonomia financeira, é percebida como fundamental para o funcionamento das instituições universitárias (Q26.1, Q26.2, e Q26.3, Tabela 52). Interessante verificar que, apesar da pequena diferença obtida na média, é ligeiramente menor o número de inquiridos que concorda que estas dimensões da autonomia pressupõem uma maior responsabilização na angariação de receitas (Q34.1 e Q34.2, Tabela 53). Relativamente à questão 34.2 os não docentes expressaram em média uma maior concordância ($M=5.17$, $DP=1.15$) relativamente aos docentes e investigadores ($M=4.77$, $DP=1.36$), a diferença teve significância estatística [$U=16218.50$, $p=.001$]. Tabela 54]

Tabela 51 - Participação no processo de recrutamento de docentes e investigadores (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
25.1. Diretor da Escola/Unidade de Investigação	4.33	1.54	5.0	68	15.7
25.2. Docentes/Investigadores da Escola/Unidade de Investigação	4.19	1.53	4.0	68	15.7
25.3. Reitor	2.98	1.74	3.0	85	19.6

Tabela 52 - Participação no processo de recrutamento de não docentes (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
26.1. Diretor da Escola/Unidade de Investigação	4.47	1.58	5.0	78	18.0
26.2. Docentes/Investigadores da Escola/Unidade de Investigação	2.88	1.64	3.0	86	19.9
26.3. Reitor	3.07	1.79	3.0	98	22.6

Tabela 53 - Autonomia administrativa e financeira (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
34.1. É fundamental para que a Universidade possa desenvolver a sua atividade sem entropia obstáculos.	5.08	1.13	5.0	20	4.6
34.2. Pressupõe maior responsabilização da universidade na angariação de receitas de fontes alternativas ao Orçamento do Estado.	4.93	1.29	5.0	19	4.4

Tabela 54 - Autonomia administrativa e financeira, por carreira

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	Média por postos
34.2. Pressupõe maior responsabilização da universidade na angariação de receitas de fontes alternativas ao Orçamento do Estado.				
Docentes/investigadores	4,77	1,36	5,0	190,62
Não docentes	5,17	1,15	6,0	226,70

Em conclusão, pelos resultados obtidos, são os órgãos unipessoais – diretor, reitor – a par com os docentes que lideram a tomada de decisão no que se refere à gestão de recursos humanos – o indicador escolhido. De notar que são os docentes convidados quem apresenta em maior número a opção referida em Q24.9: Os superiores hierárquicos institucionais nas universidades/escolas (reitores/diretores) conseguem liderar processos de tomada de decisão mais eficientes e efetivos do que os liderados pelo Senado universitário antes da implementação do RJIES.

VII.2.4. Preocupação com a eficiência e a eficácia

Hipótese: Existe a perceção dos docentes, dos investigadores e dos não docentes de que passou a existir uma maior preocupação com a eficiência e com a eficácia.

Os critérios de eficiência e de eficácia enquadram-se na perspetiva gestonária identificada por Carvalho (2000; 2008b). O aumento da carga letiva e de investigação com a eventual

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

manutenção ou diminuição do número de docentes é um dos indicadores que avaliámos. Com efeito, a resposta obtida das três universidades mostra-nos a perceção dos respondentes de que o aumento do pessoal docente é uma proposição falsa Tabela 55. Esta perceção não encontra reflexo nos dados estatísticos relativos da DGEEC (2016), referente ao ensino universitário público como consta no capítulo VII, c., sintetizados na Figura 27, em que se verifica um crescimento de 8.9% entre os anos de 2001/2002 e 2015/2016

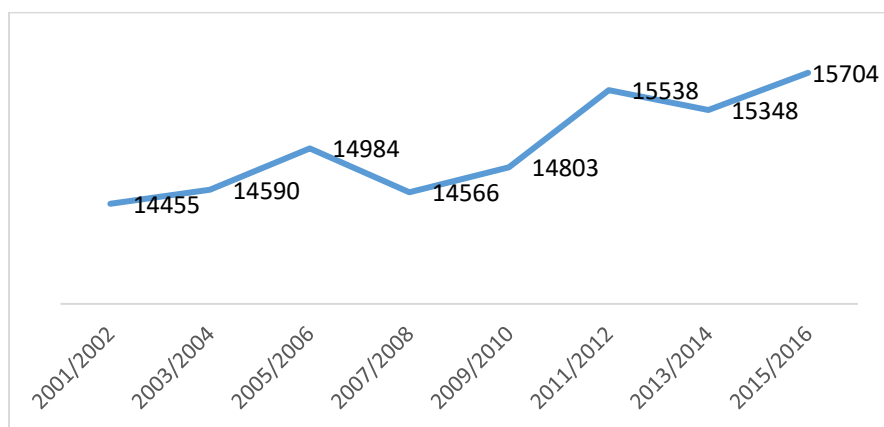


Figura 27 - Evolução do número de docentes (de carreira e convidados, qualquer que seja a categoria ou regime de horário, no sistema de ensino superior entre 2001/2002 e 2016/2017

Fonte DGEEC. (2018.).

Note-se que o maior aumento assinalado corresponde ao período de massificação do ensino superior e que o decréscimo que se lhe segue ocorre num período de grande constrangimento orçamental e de intervenção externa. Uma análise mais detalhada permite-nos verificar que tanto os dados referentes à UC, como à UL, não refletem uma diminuição do número de docentes, nomeadamente entre os anos de 2011/2012 e 2016/2017, em que apesar de residual é verificado um aumento de 1.9%. na UC e de 2.3% na UL. Na Universidade do Porto o aumento verificado naquele intervalo de tempo é ainda mais marcado com um crescimento de 7.3%. No entanto se a análise incidir sobre o intervalo entre 2015/2016 e 2016/2017, a UC e a UL continuam a apresentar um aumento do número de docentes de 3.7% e 0.5%, respetivamente enquanto na UP é visível a linha descendente que se afirma partir do ano de 2015/2016, verificando-se um decréscimo de 4%. Nesta conformidade, a afirmação é infirmada no que se refere às três universidades se considerado o período de 2011/2012 a 2016/2017 e apenas confirmado na UP se considerado o período entre 2015/2016 e 2016/2017.

Esta observação suscita-nos a relação existente entre a situação de cada uma das Universidades e o seu regime jurídico: A Universidade de Coimbra e a Universidade de Lisboa são Institutos Públicos, Instituições que obedecem ao regime de direito público, enquanto a Universidade do Porto é uma Universidade de regime fundacional, obedecendo ao regime de direito privado.

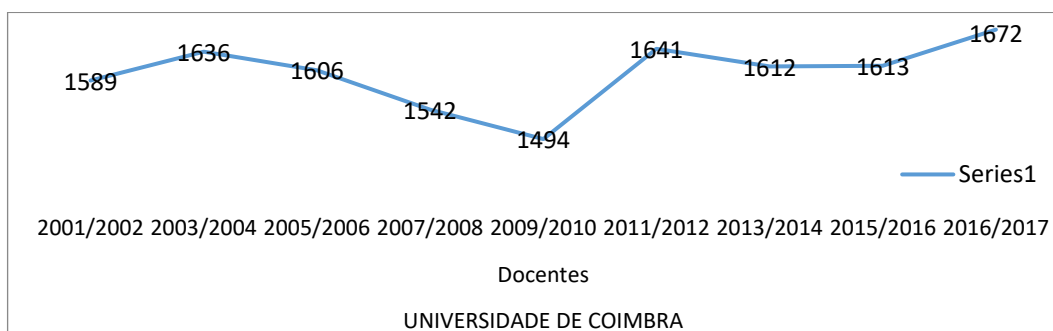


Figura 28 - Evolução do número de docentes na Universidade de Coimbra entre 2001/2002 e 2016/2017

Fonte DGEEC. (s.d.). *Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência*. Obtido em maio de 2018, de DGEEC: <http://www.dgeec.mec.pt>

Atendendo ao forte posicionamento no sentido de que a proposição é falsa e que as subsequentes estavam sustentadas na consideração de que a primeira fosse verdadeira, as respostas às considerações seguintes foram em número muito diminuto e, por isso, não justificaram a análise.

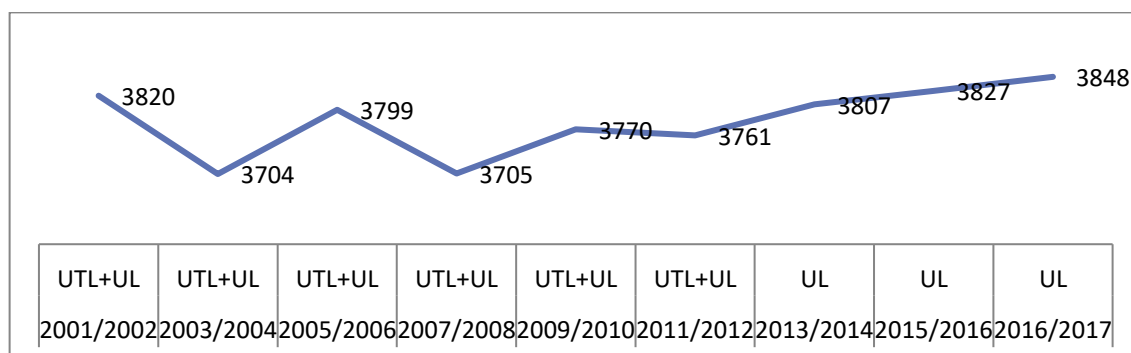


Figura 29 - Evolução do número de docentes da Universidade Técnica de Lisboa em conjunto com a Universidade de Lisboa entre 2001/2002 e 2011/2012 e da Universidade de Lisboa, após a fusão, entre 2013/2014 e 2016/2017

Fonte DGEEC. (2018)

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

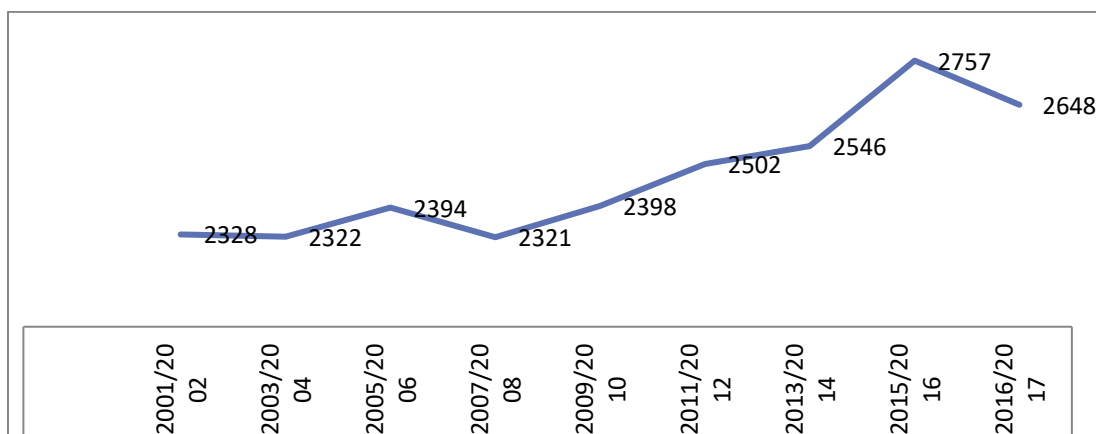


Figura 30 - Evolução do número de docentes na Universidade do Porto entre 2001/2002 e 2016/2017

Fonte DGEEC (2018.).

Tabela 55 - Frequências relativas e absolutas por Universidade e amostra total relativamente ao aumento do número de docentes, ao motivo, e motivo da cessação do contrato (n=342)

	U. Porto		U. Coimbra		U. Lisboa		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
De acordo com o enquadramento legal em vigor, verificou-se um aumento de pessoal docente								
Verdadeira	14	12.3	26	15.6	20	32.8	60	17.5
Falsa	100	87.7	141	84.4	41	67.2	282	82.5
Se verdadeira, indique o motivo:								
Criação de novos cursos	1	7.1	4	16.0	3	16.7	8	14.0
Criação de novas linhas de investigação	1	7.1	2	8.0	0	0.0	3	5.3
Substituição de docentes jubilados/aposentados	3	21.4	13	52.0	7	38.9	23	40.4
Substituição de docentes em licença sabática ou com licença sem vencimento	1	7.1	0	0.0	0	0.0	1	1.8
Contratação por contrato individual de trabalho	8	57.1	6	24.0	8	44.4	22	38.6
Se a "cessação de contrato" foi uma das duas principais razões, indique o motivo de cessação								
Falta de qualidade pedagógica	2	20.0	1	16.7	1	12.5	4	16.7
Ausência ou escassez de publicações	4	40.0	2	33.3	3	37.5	9	37.5
Questões de ordem disciplinar	1	10.0	0	.0	0	.0	1	4.2

Avaliação de desempenho negativa	1	10.0	2	33.3	4	50.0	7	29.2
Não participação em projetos de investigação	2	20.0	1	16.7	0	.0	3	12.5

Quanto à carga letiva e à carga de investigação é entendimento da maioria dos inquiridos que aumentou nos últimos 4 anos (Q32 e Q33, Tabela 56). Este posicionamento encontra eco nas menções encontradas na teoria quanto aos objetivos das reformas num contexto gestionário, que contam, entre outros, com a diminuição da despesa pública e o aumento da eficiência (Ferlie et al., 2012; Amaral e Magalhães, 2000; 2008; Dobbin et al., 2011; Pollitt, 2007).

Tabela 56 - Aumento da carga letiva e de investigação por docente (N=433)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	n	%	n	%	N	%
32 A carga letiva, por docente, aumentou nos últimos quatro anos	260	60.1	50	11.6	121	27.9
33 A carga de investigação, por docente, aumentou nos últimos quatro anos	210	48.5	82	18.9	139	32.1

A análise por carreiras, entre docentes e investigadores, agregados, e não docentes demonstrou, relativamente à questão 32 que 72.4% dos docentes/investigadores respondeu afirmativamente a resposta mais frequente dos não docentes foi “não sei/não respondo” (45.8%).

Na questão 33 “A carga de investigação, por docente, aumentou nos últimos quatro anos”, os docentes responderam maioritariamente que a afirmação era verdadeira (58.6%), enquanto que os não docentes não se posicionaram (53.6%) (Tabela 57)

Tabela 57 - Aumento da carga letiva e de investigação, por carreira

	Docente/ investigador		Não docente	
	n	%	n	%
32 A carga letiva, por docente, aumentou nos últimos quatro anos				
Verdadeira	189	72,4	68	41,0
Falsa	28	10,7	22	13,3
Não sei/Não respondo	44	16,9	76	45,8
33 A carga de investigação, por docente, aumentou nos últimos quatro anos				
Verdadeira	153	58,6	55	33,1
Falsa	60	23,0	22	13,3
Não sei/Não respondo	48	18,4	89	53,6

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Tabela 58 - Aumento da eficiência através da identificação dos objetivos e sua tradução em atividades de gestão (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>N</i>	%
74 Os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão, com o fim de aumentar a eficiência.	171	53.8	67	21.1	80	25.2

Tabela 59 - Frequências relativas e absolutas por categoria e amostra total relativamente à Autonomia face ao mercado: receitas, por carreira.

	Docente/ investigador		Não docente	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
74 Os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão, com o fim de aumentar a eficiência.				
Verdadeira	86	44.8	83	68.0
Falsa	43	22.4	24	19.7
Não sei/Não respondo	63	32.8	15	12.3

Foram encontradas diferenças estatisticamente significativas na distribuição das respostas à questão 74 considerada a carreira (Tabela 58) Em ambas carreiras a opção “verdadeira” foi a mais assinalada, porém a proporção foi maior entre não docentes (68%) do que entre docentes/investigadores (44.8%).

Não foram observadas diferenças estatisticamente significativas nas respostas à questão 74 em função da universidade.

Tabela 60 - Aumento da eficácia através da identificação dos objetivos e sua tradução em atividades de gestão (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>N</i>	%
75 Os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão, com o fim de aumentar a eficácia.	173	54.4	66	20.8	79	24.8

Para 53.8% dos sujeitos os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão com a finalidade de aumentar a eficiência (Tabela 58). A definição de objetivos é uma das bases de sustentação dos novos modelos de governação (Braun, 1999). A eficiência e a eficácia através da partilha do conhecimento dos objetivos

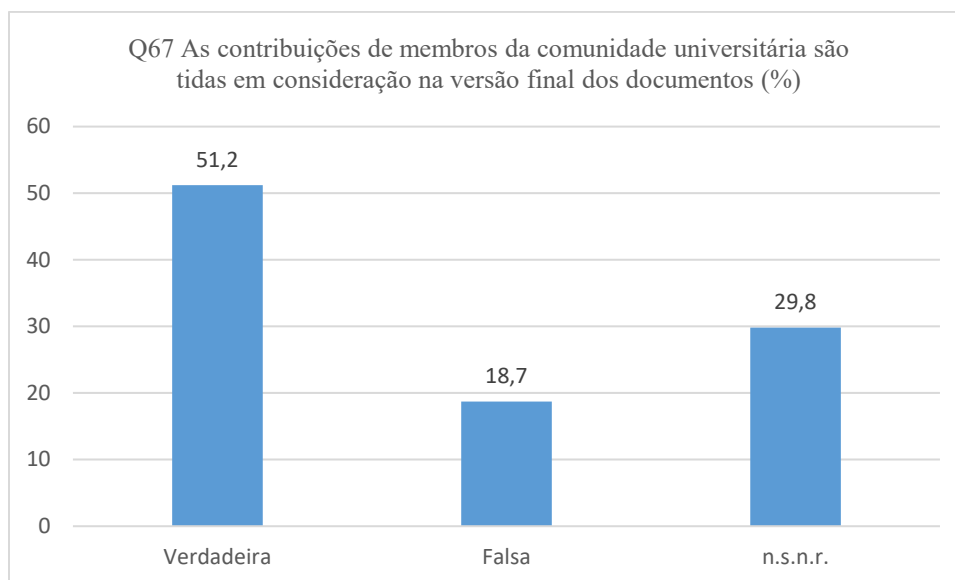
traduzidos em atividades de gestão e o acompanhamento da implementação respectiva e da sua consecução são identificadas como uma afirmação verdadeira. A posição em apreço é vinculada por Denhardt et al. (2003) que advogam que “o interesse público é o resultado de um diálogo sobre os valores coletivamente percebidos e não o somatório de interesses individuais”. (p. 9) e está patente no modelo de governança participativa em que, como referido por Peters (2001) e Maassen (2012) as políticas “devem ser formuladas através de consulta e de negociação em diferentes níveis, incluindo os processos de políticas organizativas” (Maassen, 2012, p. 112). A procura da perceção dos respondentes ao questionário sobre esta matéria levou-nos ao seguinte resultado:

A maior parte dos inquiridos defende que “a elaboração dos Planos Estratégicos é aberta às contribuições dos membros da comunidade universitária” (70.8%; Tabela 61) e que essas contribuições são levadas em consideração na versão final do documento (51.2%;). A maior proporção de respostas foi na opção “verdadeira” na afirmação “a monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é aberta à comunidade universitária” com 45.5%.

Tabela 61 - Participação da comunidade universitária na gestão (N=332)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
66 A elaboração dos Planos Estratégicos é aberta às contribuições dos membros da comunidade universitária	235	70.8	44	13.3	53	16.0
67 As contribuições de membros da comunidade universitária são tidas em consideração na versão final dos documentos	170	51.2	62	18.7	99	29.8
69 A monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é aberta à comunidade universitária	151	45.5	81	24.4	98	29.5

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS



Esta é uma preocupação também refletida nos documentos de gestão das universidades que consultámos, como consta do Plano Estratégico da UC para 2015-2019: “O Plano Estratégico revelou-se indispensável para a focagem dos esforços coletivos em objetivos comuns e para a utilização eficiente e coordenada dos meios disponíveis através da partilha do conhecimento dos objetivos e da sua consecução...” (p. 10); no Plano de Atividades para 2017, o Reitor da UL realça o empenho de toda a comunidade académica na prossecução dos objetivos traçados (p. 7); no Plano Estratégico da Universidade do Porto está igualmente mencionada a participação de toda a comunidade académica na discussão havida em sede de elaboração do documento e da expectativa da sua contribuição no desenvolvimento e melhoramento do documento (pp. 13, 14).

Em síntese, a hipótese formulada apenas é infirmada no que se refere à evolução do número de docentes, verificando-se uma preocupação com a eficiência e com a eficácia segundo os indicadores considerados.

VII.2.5. Práticas de gestão inspiradas no setor privado

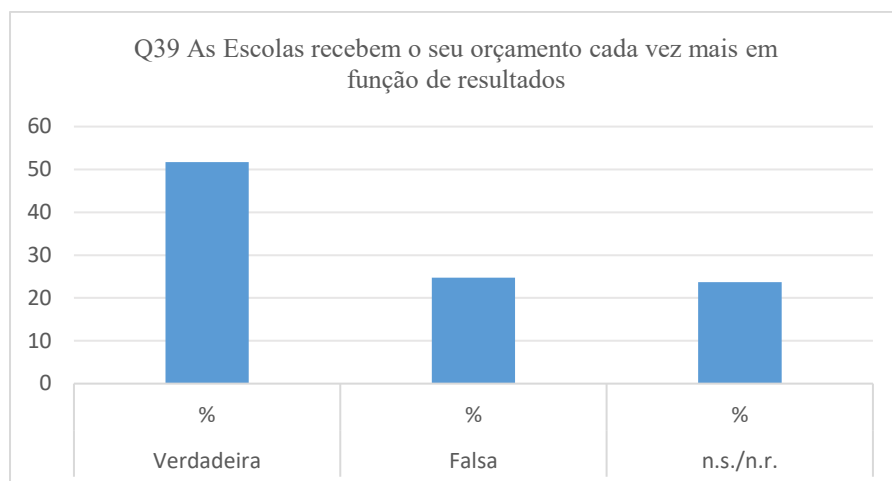
Hipótese: Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a perceção de que foram adotadas práticas de gestão inspiradas no setor privado.

As práticas de gestão do setor privado mereceram atenção especial desde o despontar do paradigma lançado por Thatcher no Reino Unido e por Reagan nos Estados Unidos (Araújo J. F., 2000). Este movimento comumente designado *New Public Management* (NPM) defende a privatização como o mecanismo adequado para instituir eficiência, eficácia e qualidade na

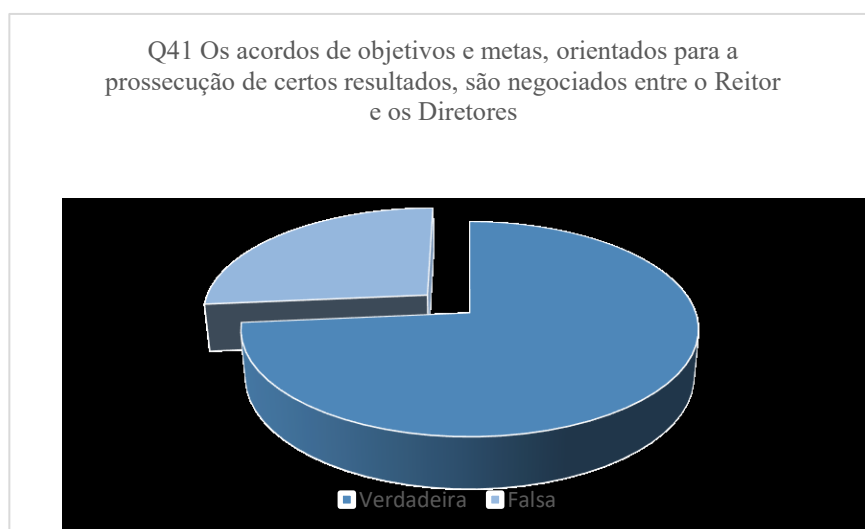
prestação de serviços públicos, com o argumento de que as práticas privadas são mais qualificadas e precisas do que as desenvolvidas no âmbito da esfera pública (Bilhim et al., 2005) e é um dos preceitos operacionais do referido movimento gestionário (Hood, 1991; Bilhim et al., 2005; Secchi, 2009; Neave et al., 2012;). No âmbito da reforma do ensino superior, este é um dos sinais que prediz a aplicação do NPM nas universidades (Ferlie et al., 2012; Martins, 2012). De entre as práticas provindas do setor privado, uma das que incluímos na nossa investigação é o foco nos resultados.

Neste domínio, uma das referências que se nos oferece no âmbito da aplicação das universidades públicas portuguesas é a atribuição de orçamentos em função de resultados. E não é apenas às universidades de regime fundacional que nos referimos. Relativamente a estas instituições, nos termos do RJIES, o financiamento do Estado é definido por meio de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objetivos de desempenho (n.º1 do artigo 136.º). As restantes universidades públicas, que atrás referenciámos como Institutos Públicos Especiais ficaram sujeitas, a partir de 2003, ao novo regime jurídico de financiamento do ensino superior, Lei N.º 37/2003, de 22 de agosto, que prevê o financiamento do Estado definido por meio de contratos plurianuais. A Lei prevê que haja lugar a transferências de dotações anuais para financiamento do funcionamento base e das atividades de ensino e formação das instituições, calculadas de acordo com critérios de eficiência pedagógica e científica, bem como de qualificação e de mérito quer dos cursos/unidades orgânicas quer das unidades de investigação, observando-se uma tendência para privilegiar critérios de *output* em detrimento dos critérios *input*, como observam Jongbloed (2010), Ferlie et al. (2012) e Cruz (2017). Obtivemos da resposta à Q39, Tabela 62, a clara sincronia da maioria dos respondentes com a teoria, mesmo fazendo a verificação da diferença nas respostas entre as Universidades, a qual não foi estatisticamente significativa [$\chi^2(4)=8.844, p=.065$].

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS



Mas para haver resultados a avaliar impõe-se a definição de objetivos e metas antecipadamente definidos pelas universidades mas também pelas unidades Orgânicas respetivas que hão de seguir os objetivos estratégicos centralmente definidos. Como atrás referido, a Lei N.º 37/2003 prevê que as dotações financeiras sejam calculadas de acordo com critérios, entre os quais de qualificação e de mérito dos cursos/unidades orgânicas, bem como das unidades de investigação, situação que reivindica a existência de negociações entre a universidade e as suas escolas no que diz respeito a financiamento. Referimo-nos aqui, a situações mais ou menos abrangentes, consoante as escolas detenham, ou não autonomia financeira. Contudo haverá sempre uma maior ou menor franja de financiamento sujeito a negociação atendendo a que este não se esgota nas dotações provenientes do Orçamento do Estado. O posicionamento sobre a Q40, Tabela 62, que o resultado das respostas à questão nos transmite é o de que, apesar de não ser tão expressiva como à proposição anteriormente citada (Q39), a perceção dos respondentes está, tendencialmente, em linha com a argumentação aduzida que é também válida para a Q41.



Mas o foco nos resultados, uma das componentes doutrinárias do NPM a que corresponde a alocação de recursos e recompensas relacionadas com o desempenho (Hood, 1991) exige um manancial de informação que permita uma decisão informada aos diversos níveis. Também a passagem de um modelo de controlo do Estado para um modelo de Estado Supervisor, arrasta consigo uma componente avaliativa e de prestação de contas (Neave, 1998; Magalhães et al., 2012; Peters, 2017), preocupação prioritária dos governos e corresponde à dimensão extrínseca da qualidade. A melhoria da qualidade, enquanto dimensão intrínseca, importa particularmente às instituições (Amaral, 2008).

Tabela 62 - Foco nos resultados (N=389)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
39 As Escolas recebem o seu orçamento cada vez mais em função de resultados	201	51.7	96	24.7	92	23.7
40 Existem contratos-programa, ou outros acordos instituídos entre o Reitor e os Diretores no sentido de garantir determinado financiamento em função da concretização de resultados previamente acordados	120	30.8	83	21.3	186	47.8
41 Os acordos de objetivos e metas, orientados para a prossecução de certos resultados, são negociados entre o Reitor e os Diretores	145	37.3	52	13.4	192	49.4
42 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade criou novos lugares de dirigentes intermédios.	160	41.1	75	19.3	154	39.6
43 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos docentes e investigadores.	137	35.2	127	32.6	125	32.1
44 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos trabalhadores não docentes e não investigadores.	94	24.2	158	40.6	137	35.2
45 Na minha Universidade são desenvolvidas ações de publicidade dos cursos, com vista à atração de estudantes.	339	87.1	27	6.9	23	5.9
46 Na minha Universidade são desenvolvidas ações de marketing para dar conhecimento da investigação que é produzida.	282	72.5	62	15.9	45	11.6
47 Nos últimos dez anos houve uma preocupação crescente com o número de referências à Universidade nos órgãos de comunicação social.	334	85.9	16	4.1	39	10.0

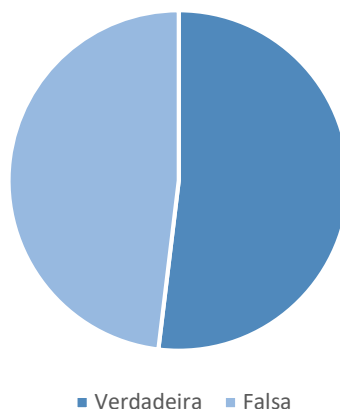
VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No caso das universidades há uma multiplicidade de informação a disponibilizar a um conjunto alargado de interlocutores e partes interessadas, quer interna quer externamente. Desde logo, e não de forma exaustiva, referimos o delineamento de planos estratégicos e de ação, bem como os relatórios de concretização que lhes são relativos e a monitorização da sua implementação; a produção de informação destinada às escolhas informadas pelos estudantes, bem como a produção de regulamentos que regem as diferentes atividades; a produção de informação tendente à padronização dos procedimentos internos, numa lógica de gestão de qualidade. Para um contexto externo, destacamos a informação a reportar às instâncias governamentais (por ex.: informação de dados financeiros, académicos e de gestão de recursos humanos), à A3ES, no que se refere à avaliação institucional e à acreditação e avaliação de formações conferentes de grau, e à FCT, no que respeita à investigação, às instâncias europeias sobre fundos comunitários alocados a projetos - de investigação e outros; a preparação de candidaturas a fundos alternativos. Todas estas exigências são, como dissemos, mencionadas a título exemplificativo e não exaustivas. Num contexto de influência gestionária, de acordo com Rocha (2001), “definidos os objetivos, os responsáveis políticos devem abster-se de intervir na sua gestão e implementação” (p. 130). A transposição deste princípio para o domínio universitário sugere que, para fazer face ao acréscimo das tarefas e responsabilidades sejam criadas estruturas intermédias, e inerentes lugares dirigentes, com profissionais altamente qualificados que desempenhem funções que garantam a ligação entre as unidades básicas e os líderes institucionais (Kehm, 2012, p. 41), suposição que é partilhada pelo resultado do nosso estudo (Q42, Tabela 62), em que 50% dos inquiridos da Universidade do Porto consideram a afirmação verdadeira, bem como 39.6% da Universidade de Coimbra e 27.7% da Universidade de Lisboa, situação em que a diferença foi estatisticamente significativa (Tabela 63).

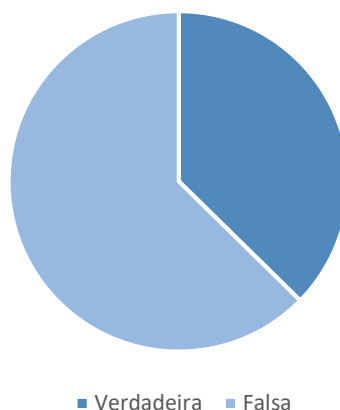
Já a perceção dos respondentes é a de que a delegação de mais responsabilidades estratégicas nos docentes e investigadores, bem como nos não docentes, para fazer face às novas responsabilidades de gestão, não é confirmada pelos resultados obtidos, Q44 e Q45 (Tabela 63).

No que se refere à questão 44 a diferença foi estatisticamente significativa (Tabela 63.) entre universidades. Na análise da distribuição de frequências ressalta o número de sujeitos da Universidade de Lisboa que assinalaram “não sei/não respondo” (53.8%), valor claramente superior ao obtido pelas Universidades do Porto (31.8%) e de Coimbra (31.3%).

Q43 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos docentes e investigadores.



Q44 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos trabalhadores não docentes e não investigadores.



Por outro lado, a emergência de mercados como instrumentos de política pública, designadamente de política de ensino superior, veio criar a necessidade da existência de informação que permita aos interessados, os alunos, decidir informadamente sobre a qualidade da formação nas diversas instituições (Amaral et al., 2007) e de ações de publicidade que funcione como instrumento de atratividade num ambiente de competição global por mais estudantes e melhores professores e investigadores (Barber et al., 2013). Nesta linha é perceção da maioria expressiva dos sujeitos respondentes no âmbito do nosso estudo que nas universidades respetivas são desenvolvidas ações de publicidade dos cursos, com vista à atração de estudantes (87.1%), que são desenvolvidas ações de marketing com

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

vista à publicitação da investigação produzida (72.5%) e que há uma preocupação crescente com o número de referências à universidade nos órgãos de comunicação social (85.9%) – Q45, Q46, Q47, Tabela 63. Na análise desagregada por universidades (Tabela 63) verificou-se uma diferença significativa na questão 46 em que a concordância com a afirmação “na minha Universidade são desenvolvidas ações de marketing para dar conhecimento da investigação que é produzida” decresce no sentido Universidade do Porto, que apresenta uma concordância com a afirmação de 81.1%, seguida da Universidade de Coimbra, com 74.0%, e da Universidade de Lisboa, com 50.8%.

Na questão 47, “Nos últimos dez anos houve uma preocupação crescente com o número de referências à Universidade nos órgãos de comunicação social”, verificamos uma proximidade na proporção de respostas em “verdadeira” entre as Universidades do Porto e de Coimbra, mas inferior na de Lisboa. Assim, a proporção de respostas foi: Universidade do Porto 89.4%, Universidade de Coimbra 89.6%, e Universidade de Lisboa 67.7% (Tabela 63).



Tabela 63 - Foco nos resultados por universidade

	U. Porto		U. Coimbra		U. Lisboa	
	n	%	n	%	n	%
42 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade criou novos lugares de dirigentes intermédios.						
Verdadeira	66	50.0	76	39.6	18	27.7
Falsa	19	14.4	47	24.5	9	13.8
Não sei/Não respondo	47	35.6	69	35.9	38	58.5
44 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos trabalhadores não docentes e não investigadores						
Verdadeira	37	28.0	47	24.5	10	15.4
Falsa	53	40.2	85	44.3	20	30.8
Não sei/Não respondo	42	31.8	60	31.3	35	53.8
46 Na minha Universidade são desenvolvidas ações de marketing para dar conhecimento da investigação que é produzida.						
Verdadeira	107	81.1	142	74.0	33	50.8
Falsa	17	12.9	26	13.5	19	29.2
Não sei/Não respondo	8	6.1	24	12.5	13	20.0
47 Nos últimos dez anos houve uma preocupação crescente com o número de referências à Universidade nos órgãos de comunicação social						
Verdadeira	118	89.4	172	89.6	44	67.7
Falsa	4	3.0	4	2.1	8	12.3
Não sei/Não respondo	10	7.6	16	8.3	13	20.0

Contudo, na visão dos inquiridos, a garantia da atratividade dos cursos não é mais importante do que a definição de elevados padrões de exigência no ensino (Q55, Tabela 64), o que, neste entendimento, traduz a preocupação em manter os padrões de qualidade ainda que num ambiente de competição nacional e internacional, isto é, que se garanta o equilíbrio entre o que são as exigências do mercado e o prestígio institucional, no âmbito do equilíbrio entre o que é requerido e a respetiva resposta (Clark, 1983). As diferenças nas respostas médias entre carreiras à questão 55 não foram estatisticamente significativas.

Tabela 64 - Atratividade dos cursos (N=368)

	M	DP	Md	Não sabe/não responde	
				n	%
55. Garantir a atratividade dos cursos (captação de alunos) é mais importante do que definir elevados padrões de exigência no ensino.	2.96	1.66	3.0	13	3.6

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No campo do nosso estudo, as opções indicadas como associadas à notoriedade das universidades foram objeto de clara ratificação pelos respondentes (Q88.1 a Q88.7), sendo a qualidade da investigação o principal fator assinalado ($M=5.01$), seguido, pela ordem que indicamos, pelas referências históricas, pelas referências culturais e, na quarta posição, a qualidade da docência⁶¹.

Tabela 65 - Aspetos associados ao prestígio da Universidade (N=318)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
88.1. A qualidade da docência.	4.71	1.21	5.0	13	4.1
88.2. A qualidade da investigação.	5.01	1.04	5.0	12	3.8
88.3. A importância, para a sociedade, do conhecimento produzido.	4.58	1.19	5.0	12	3.8
88.4. O sucesso dos estudantes.	4.53	1.23	5.0	11	3.5
88.5. A taxa de empregabilidade.	4.46	1.34	5.0	14	4.4
88.6. Referências históricas.	4.93	1.22	5.0	13	4.1
88.7. Referências culturais.	4.78	1.29	5.0	13	4.1

Em referência à análise e discussão dos resultados, verifica-se a confirmação da hipótese definida com uma tendência clara dos resultados obtidos em sintonia com a teoria.

VII.2.6. Perceção de maior competitividade

Hipótese: Existe a perceção por parte do pessoal docente, investigador e não docente de que há uma maior competitividade no setor.

A acentuada massificação do ensino superior em Portugal, como explicitado no Capítulo V, secção 6. e Capítulo VI, secção 1., aliada à redefinição do papel do Estado e do seu relacionamento com as instituições de ensino superior, designadamente no que se refere à transferência de responsabilidades através da introdução de características de gestão empresarial nas instituições de ensino superior públicas, tiveram um impacto decisivo ao nível do financiamento (Teixeira, 2015; Cruz, 2017), aliado ao princípio da atribuição das dotações orçamentais com base em critérios objetivos e transparentes, através da definição de indicadores de desempenho (Lei N.º 37, 2003, p. 5359), potenciaram o carácter concorrencial

⁶¹ Cremos que o facto de as referências históricas e as referências culturais terem merecido lugar de destaque no posicionamento dos respondentes está diretamente relacionado com a circunstância de a maioria dos sujeitos exercer funções na Universidade de Coimbra, detentora de um elevado pendor histórico e cultural.

no domínio do ensino superior. Mantém-se na fórmula de financiamento a importância do número de alunos bem como de outros critérios baseados nos resultados e em indicadores de qualidade, tais como o sucesso dos estudantes, o número de diplomados e os relacionados com a empregabilidade, como já referenciado. Como refere Amaral, et al (2015) as pressões sobre as universidades para corresponderem ao “cada vez mais competitivo ‘mercado’ do ensino superior global” (p. 82) são exercidas sobre diferentes domínios, desde a qualidade da oferta formativa, da promoção da investigação, até às respostas requeridas pelas políticas nacionais, europeias e internacionais.

Acresce que a Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior sublinha a defesa da diversificação do financiamento, considerando a capacidade de encontrar fontes de financiamento alternativas como fator preferencial na realização de contratos (Teixeira, 2015, p. 850). A Tabela 14 demonstra o desinvestimento do Estado ocorrido entre 2000 e 2014 o que induziu à procura de fontes de receitas alternativas. No domínio da investigação, a competição traduz-se na capacidade de ser conseguido o maior número de projetos de investigação, fator que, para além de satisfazer a natural procura de meios para a concretização dos estudos que os investigadores pretendem levar a cabo, potencia a publicação dos resultados (Tabela 16), concorrendo tanto para o prestígio da instituição como do próprio investigador e contribui para o posicionamento da universidade nos *rankings*.

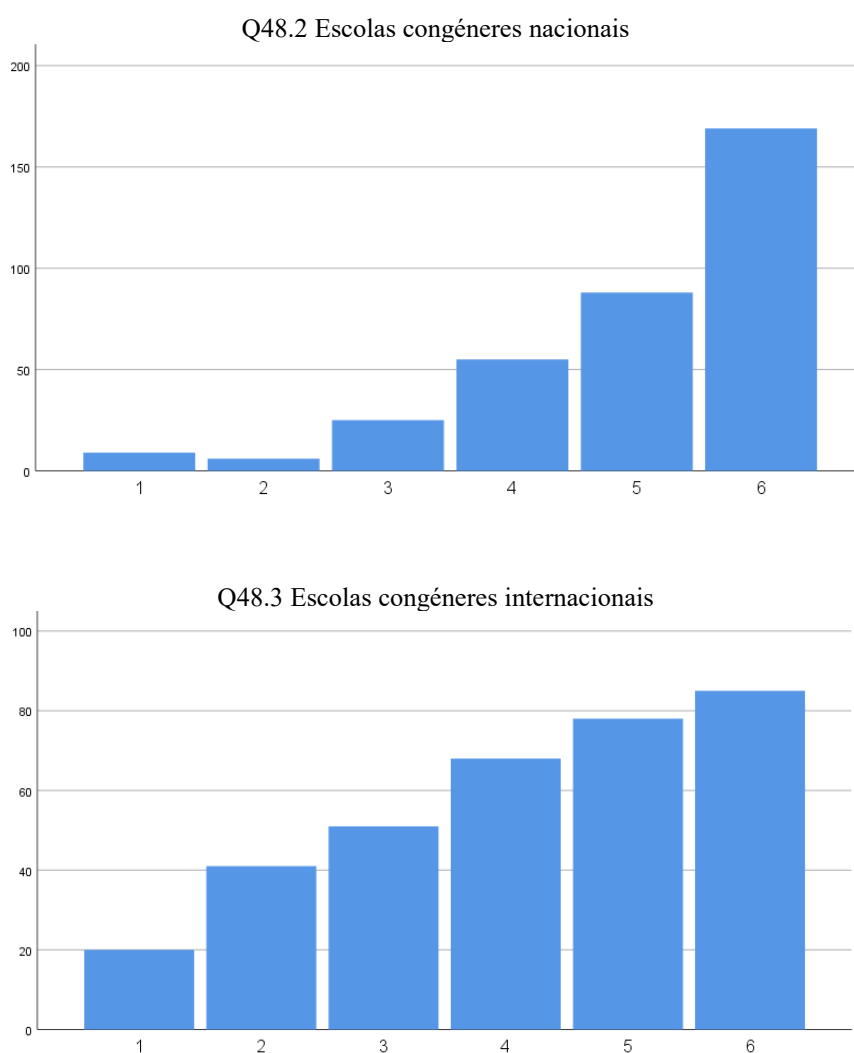
A concorrência por mais estudantes sofreu nos últimos anos uma maior acuidade atendendo ao reflexo que o envelhecimento populacional, que tem vindo a intensificar-se em Portugal, começou a ter no número de jovens candidatos à universidade. O universo de candidatos reduziu-se e a tendência é para diminuir. Os mecanismos de compensação não se fizeram esperar. O número 7 do artigo 16.º da Lei de Financiamento – Lei N.º 36/2003, na sua última versão – já tinha previsto a possibilidade de vir a ser criado um decreto-lei sobre os estudantes internacionais e as universidades iniciaram um movimento de captação de estudantes internacionais, considerados como tal os naturais de países não pertencentes à União Europeia, o qual foi reforçado com a publicação pelo Governo do Regulamento do Estatuto do Estudante Internacional, Decreto-Lei N.º 36/2014. Este diploma explicita no preâmbulo (p. 1818):

A captação de estudantes estrangeiros permite aumentar a utilização da capacidade instalada nas instituições, potenciar novas receitas próprias, que poderão ser aplicadas no reforço da qualidade e na diversificação do ensino ministrado, e tem um

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

impacto positivo na economia. Importa, pois, criar os meios legais adequados para que se possa reforçar a capacidade de captação de estudantes estrangeiros...

Na análise sobre a eventual confirmação da hipótese que definimos neste campo, atentos os indicadores e respectivas respostas insertas na Tabela 66 concluímos que, apesar de poder existir a perceção de alguma competitividade dentro da própria Universidade ($M=3.37$, $DP=1.75$) a competição é sobretudo com as escolas congéneres nacionais ($M=5.03$, $DP=1.22$) e com as internacionais ($M=4.16$, $DP=1.53$).



Os aspetos mais vezes referenciados no cômputo das respostas relativas à perceção dos respondentes sobre os aspetos em que existe competição foram a atração de mais estudantes internacionais (17.6%) e de estudantes nacionais (16.8%).

Sobre a situação do ensino superior a nível internacional Barber e al. (2013) salientam a pressão da concorrência sofrida pelas universidades, não apenas devido à concorrência mundial que se verifica entre elas, mas também devido a fatores como o ensino à distância e a

existência de consultoras que desenvolvem investigação, competindo com as funções específicas de universidades tradicionais⁶². Reportando-se às alterações que se verificam na economia global, fruto da combinação da tecnologia com a globalização,

Tabela 66 - Percepção de que a Escola está em competição crescente (N=368)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
48.1. Outras Escolas da mesma Universidade;	3.37	1.75	3.0	39	10.6
48.2. Escolas congêneres nacionais;	5.03	1.22	5.0	16	4.4
48.3. Escolas congêneres internacionais.	4.16	1.53	4.0	25	6.8

Tabela 67 - Aspetos em que existe competição (N=368)

	<i>Assinalado</i>		<i>Multiple response</i>		<i>Não sei/Não respondo</i>	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
49.1 Atração de mais estudantes nacionais	116	31.5	116	16.8	1	0.3
49.2 Atração de mais estudantes internacionais	121	32.9	121	17.6	1	0.3
49.3 Angariação de mais verbas estatais	33	9.0	33	4.8	1	0.3
49.4 Angariação de mais verbas provenientes de fundos estruturais	47	12.8	47	6.8	1	0.3
49.5 Maior número de artigos publicados	107	29.1	107	15.5	1	0.3
49.6 Maior número de comunicações em Congressos e Encontros similares	38	10.3	38	5.5	1	0.3
49.7 Maior número de diplomados	37	10.1	37	5.4	1	0.3
49.8 Maior número de diplomados colocados no mercado de trabalho, dentro de um período determinado	49	13.3	49	7.1	1	0.3
49.9 Maior sucesso escolar dos seus estudantes	53	14.4	53	7.7	1	0.3
49.10 Aprovação de maior número de projetos de investigação	88	23.9	88	12.8	1	0.3
<i>Total=</i>			<i>689</i>	<i>100.0</i>		

A especialização é, de acordo com Peci et al. (2008) e (Cepiku, (2013), uma das características dos esforços de modernização no âmbito do NPM. Marques (2001), advoga

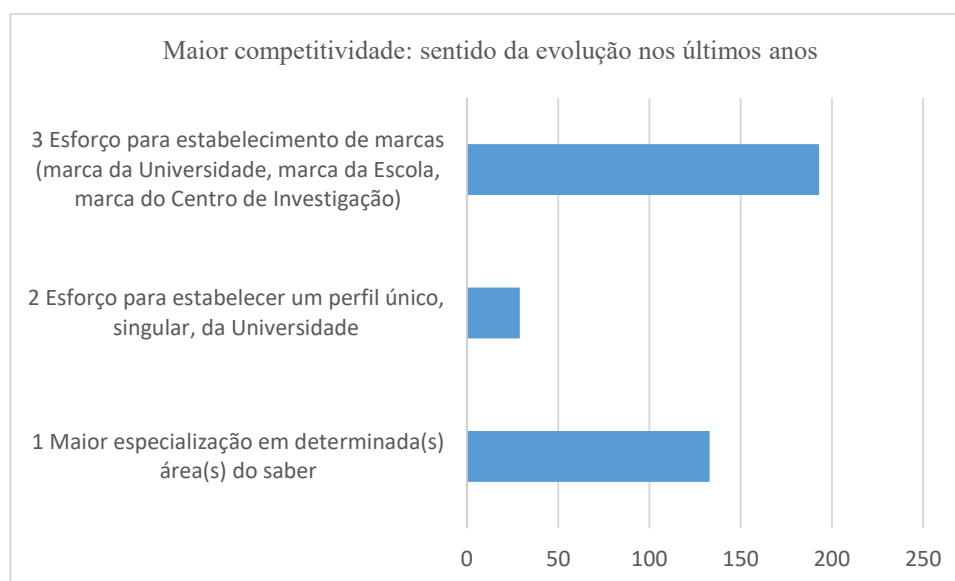
⁶² Analisando as implicações que a facilidade no acesso à informação tem para o sistema de ensino-aprendizagem, referem que, não obstante a permanência do controlo, da transparência e da síntese nas universidades, existem organizações que desenvolvem atividades concorrenciais, como a própria OCDE, a McKinsey ou a *Economist Intelligence Unit*. Barber, M., Donnelly, K., & Rizvi, S. (March 2003). *An Avalanche is Coming- Higher Education and the Revolution Ahead*. London: IPPR

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

que a especialização de cada instituição nas áreas em que detém maiores capacidades, potenciada pela possibilidade da formação de consórcios prevista no RJIES é uma das vantagens do modelo do NPM. Esta não é uma posição expressa nos resultados em que apenas 36.1% (Tabela 68), dos inquiridos tem a percepção de que existe uma maior especialização em determinadas áreas do saber, o que se traduz na discordância com a ideia de que o “diálogo e a colaboração com os mais diversos agentes que gravitam à volta da universidade, em muito devido à fragmentação disciplinar, conduz à especialização” (Amaral, 2014, p. 31), bem como com a posição de Kehm (2012) que defende que a escassez de fundos e a consequente competitividade, conduzem a “novas exigências de especialização” (p. 40). Já no que respeita ao esforço para o estabelecimento de marcas distintivas dos perfis institucionais, a percepção obtida (52.4%, Tabela 68) corrobora a posição da autora no sentido de que a marca é um preceito que todas as universidades devem seguir, não obstante a diferenciação, vertical ou horizontal, que pode ocasionar.

Tabela 68 - Maior competitividade: sentido da evolução nos últimos anos (N=368)

	<i>n</i>	<i>%</i>
1 Maior especialização em determinada(s) área(s) do saber	133	36.1
2 Esforço para estabelecer um perfil único, singular, da Universidade	29	7.9
3 Esforço para estabelecimento de marcas (marca da Universidade, marca da Escola, marca do Centro de Investigação)	193	52.4
Não sei/Não respondo	11	3.0



O peso das consultoras internacionais e das organizações europeias na concorrência com as Universidades (Tabela 69) não está clara para muitos dos inquiridos (47.3% e 38.3%, respetivamente) e não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas nas respostas às questões 59 e 60 em função da carreira.

Tabela 69 - Maior competitividade (N=368)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
59. A atividade das consultoras internacionais concorre com as atividades de investigação universitária, através da pesquisa que desenvolvem.	112	30.4	79	21.5	174	47.3
60. As organizações europeias concorrem com as atividades de investigação universitária, através da pesquisa que desenvolvem.	140	38.0	84	22.8	141	38.3

Os respondentes têm também a perceção, de acordo com Barber et al. (2013), que as organizações europeias concorrem com as atividades de investigação universitária, através da pesquisa que desenvolvem (Q59, Tabela 69) mas já não seguem com tanta firmeza esta tendência no que se refere à competição entre as universidades e consultoras internacionais (Q60, Tabela 69).



VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A percepção de que há maior competitividade no setor é confirmada no que se refere à competitividade por mais estudantes, nacionais e internacionais, e a competição essencialmente percecionada desenvolve-se entre as universidades nacionais e só a seguir entre as nacionais e as internacionais. É perceptível a concorrência exercida pelas organizações europeias no que se refere à investigação e o mecanismo mais apontado em termos de competitividade foi o estabelecimento da marca da universidade.

VII.2.7. Diversificação das fontes de financiamento

Hipótese: Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a percepção de que existe uma preocupação com a diversificação das fontes de financiamento.

Como atrás mencionámos, a Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior sublinha a defesa da diversificação do financiamento, considerando a capacidade de encontrar fontes alternativas, numa lógica de complementaridade do financiamento do setor e de partilha de custos entre as famílias e o Estado através do pagamento de taxas de frequência, as propinas, dando lugar a receitas que serão consideradas pelo Estado como receitas próprias das instituições (Lei N.º 37/2003, pp. 5359, 5360). Ferlie et al. (2012) consideram que a aplicação de propinas mais elevadas, aliada ao estímulo à competição entre as instituições por mais estudantes tem em vista a caracterização dos estudantes como clientes e é um dos sinais e sintomas que os autores consideram próprios do NPM. Acompanhando este prisma, Martins (2004) refere que na universidade num contexto gestor, predominam os contratos de investigação, patentes e consultorias, onde os estudantes são percebidos como clientes.

A competição por mais financiamento leva à tentativa de captação de mais estudantes; mas atendendo às limitações demográficas já enunciadas e ao facto de os estudantes internacionais não preencherem todos os lugares perdidos ou não preenchidos pelos estudantes nacionais, leva à procura de novos públicos (Fonseca, 2012) entre os quais os que procuram formação ou atualização profissional, tendência que Geiger (2009) identificou nos EUA onde há a preocupação em criar programas desta índole.

A qualidade das instituições percebida pela sociedade é também um fator que potencia a angariação de financiamento alternativo quer diretamente, através do investimento de terceiros do domínio privado, como o financiamento de investigação aplicada pelas indústrias ou empresas e o registo de patentes, quer indiretamente, através do investimento institucional em áreas compartilhadas pela história a ciência e a cultura, como é o caso dos museus e do

património histórico, esforço esse que vem a ser compensado pelas receitas de cariz turístico angariadas.

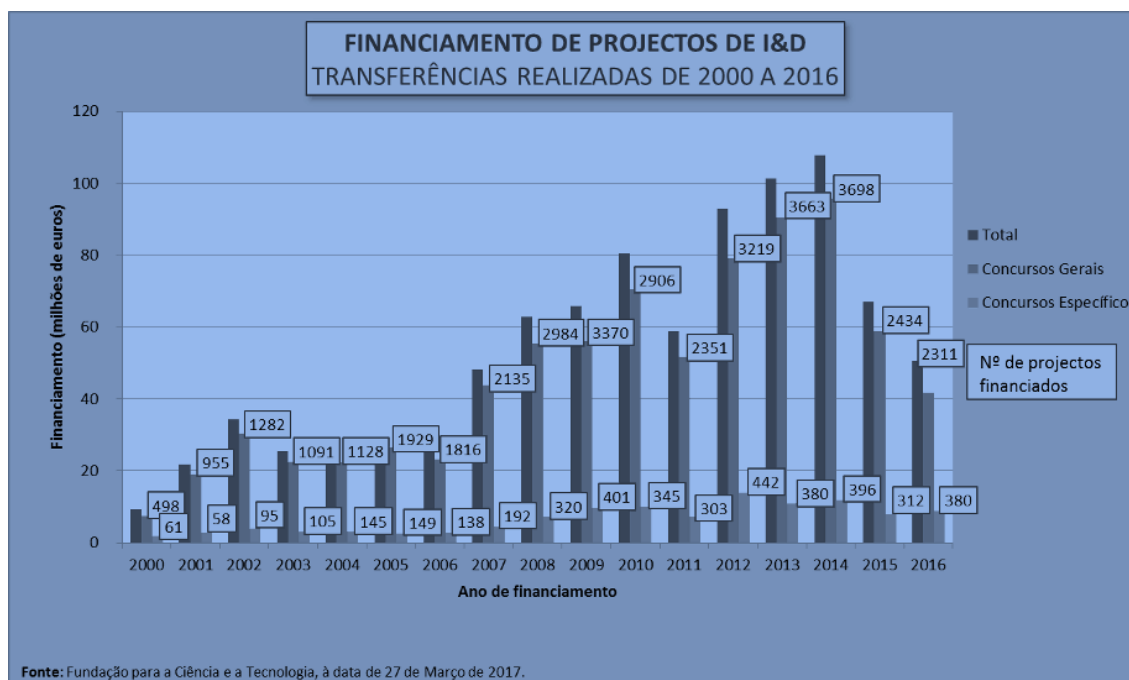
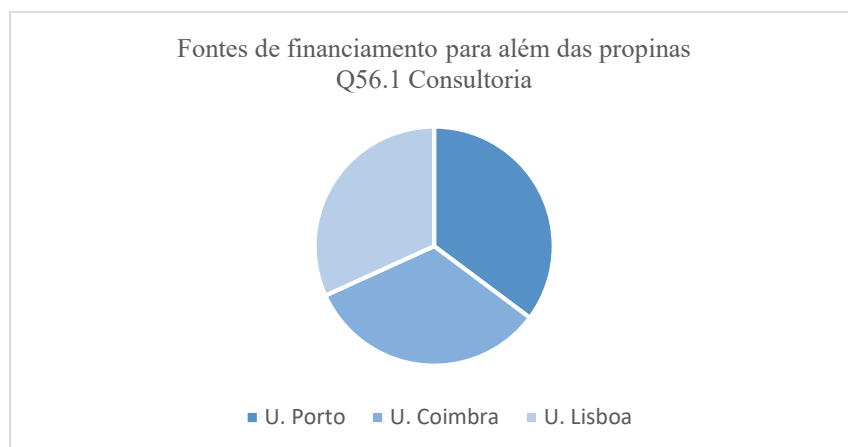


Figura 31 - Financiamento de Projetos de I&D – Transferências Realizadas de 2000 a 2016

Esta característica do NPM (Martins, 2012) é também reclamada pelo Conselho da União Europeia, que no contexto da recente crise financeira que se abateu sobre a Europa, sublinhou que o investimento público do ensino superior deve ser apoiado por fontes de financiamento adicionais, cujo acesso deve ser facilitado, nomeadamente através da comparticipação nacional com fundos que permitam o acesso a investimento privado, utilizando – quando adequado – fundos públicos para alavancar o investimento privado (n.º 18, p. 372/40). Esta é uma situação encontrada no financiamento de projetos que muitas vezes exige uma componente de financiamento nacional, traduzida numa percentagem que pode ser considerada marginal quando comparada com o total da dotação conseguida.

Em termos de resultados, atentas as variáveis consideradas, concluímos que, para os inquiridos a principal fonte de receitas para além das propinas é a consultoria (M=4.21, DP=1.38; Tabela 70), seguida da formação profissional (M=3.49, DP=2.09)

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS



De entre as Universidades consultadas no âmbito do nosso estudo, há a particularidade de a Universidade de Coimbra ser Património Mundial da Humanidade, situação que lhe confere um posicionamento singular em termos de receitas provenientes de atividades turísticas. Esta circunstância é refletida nos resultados em que o posicionamento das perceções está visivelmente dividido. Essa é, aliás, a conclusão que se retira da análise desagregada por universidades Tabela 71 em que a diferença foi estatisticamente significativa relativamente às visitas turísticas, com a Universidade de Coimbra a obter uma média bastante superior a Lisboa e Porto.

No que se refere ao financiamento por trabalho de consultoria (Q56.1) não há diferenças estatisticamente significativas entre Universidades.

A diferença foi estatisticamente significativa relativamente aos cursos de formação profissional (Q56.2) entre as Universidades de Coimbra e de Lisboa e entre Coimbra e Porto

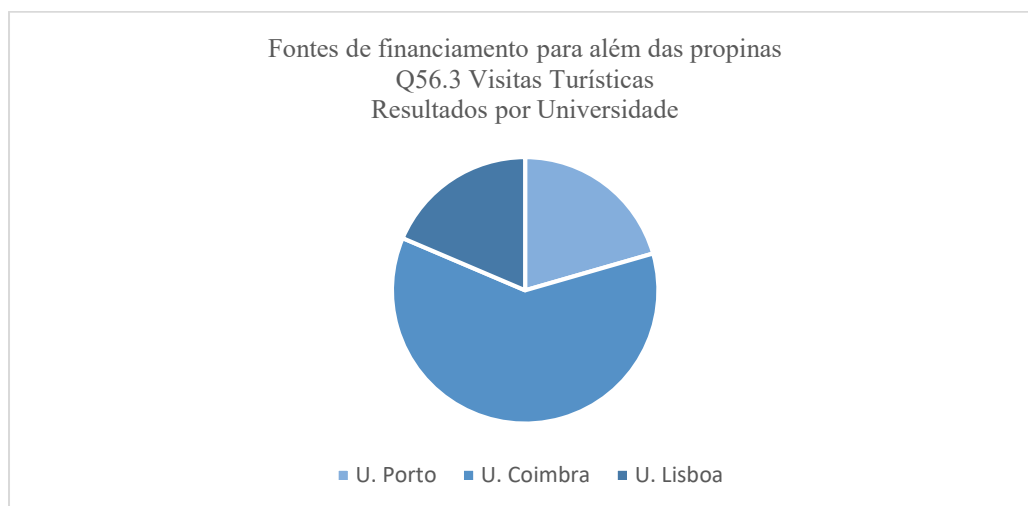


Tabela 70 - Fontes de financiamento para além das propinas (N=368)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
56.1. Consultoria (pareceres e trabalhos especializados)	4.21	1.38	4.0	84	22.8
56.2. Cursos de formação profissional	3.56	1.60	4.0	97	26.4
56.3. Visitas turísticas	3.49	2.09	4.0	83	22.6

Tabela 71 - Fontes de financiamento para além das propinas (N=368) – resultados por universidade

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Média por postos</i>	<i>H(2)</i>	<i>p</i>
56.1. Consultoria (pareceres e trabalhos especializados)						
U. Porto	4.41	1.31	5.0	152.32	3.222	.200
U. Coimbra	4.13	1.37	4.0	136.25		
U. Lisboa	3.98	1.57	4.0	131.18		
56.2. Cursos de formação profissional						
U. Porto	4.00	1.50	4.0	155.81	21.354	<.001
U. Coimbra	3.08	1.53	3.0	111.85		
U. Lisboa	3.94	1.67	4.0	153.68		
56.3. Visitas turísticas						
U. Porto	1.69	1.30	1.0	76.40	161.882	<.001
U. Coimbra	5.01	1.28	5.0	196.21		
U. Lisboa	1.53	0.91	1.0	73.28		

Em síntese, e tendo como referência os resultados em relação à hipótese formulada, confirma-se a perceção de que existe uma preocupação com a diversificação das fontes de financiamento.

VII.2.8. Regulação do setor por parte de entidades externas

Hipótese: Existe a perceção por parte do pessoal docente, investigador e não docente de que a regulação do setor por parte de entidades externas contribui para a melhoria da qualidade do sistema.

A regulação imposta pelo Estado às universidades tem por base a avaliação (Neave, 1988; (Alves, 2015) na perspetiva de que cabe ao Estado a verificação do comportamento das instituições através da avaliação *ex post*, através de mecanismos de avaliação de desempenho que incluem tanto os instrumentos de planeamento, como os de medição da qualidade académica (Amaral, 2010). O RJAES – Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto, tem por objetivo a

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

avaliação da qualidade do ensino superior, não só aos ciclos de estudos, mas também às instituições de ensino superior e respetivas unidades orgânicas, com a finalidade da incitação à melhoria contínua da qualidade mas também à prestação de informação fundamentada à sociedade sobre o desempenho das instituições de ensino superior (Assembleia da República, 2007a, p. 5310) que, para as universidades, é também uma forma de prestação de contas (Amaral et al., 2007), revestindo-se sob a forma de autoavaliação e de avaliação externa, sendo esta a base dos processos de acreditação e de avaliação, cuja responsabilidade foi transferida pelo Estado para a A3ES. De acordo com Neave et al. (2012), qualquer que seja a perspetiva analítica escolhida uma das consequências da mudança de paradigma nas universidades europeias foi uma mais próxima e rigorosa supervisão pública sobre a qualidade da atividade académica (p.2). A qualidade do ensino é avaliada pela A3ES de acordo com as atribuições legalmente atribuídas, tendo-lhe sido cometida a capacidade de decidir sobre o que considera ser a metodologia mais eficaz. Isto mesmo ficou explícito na entrevista publicada pelo jornal *Diário de Notícias online*, em junho de 2016 concedida aos jornalistas por Alberto Amaral, presidente do Conselho de Administração da Agência, no final da Conferência *Refletir sobre o passado e o futuro da avaliação e acreditação do ensino superior em Portugal*. Dava, então, a novidade de que o processo de avaliação a desencadear em 2017, avaliaria o “funcionamento das universidades e institutos politécnicos existentes em Portugal como um todo” e não curso a curso, numa lógica de simplificação e de flexibilização do sistema. De acordo com a notícia, “durante a conferência, dirigentes de instituições de ensino superior apontaram fragilidades ao trabalho da A3ES, como a subjetividade das decisões sobre a avaliação de cursos, assim como os custos e a morosidade na acreditação dos cursos” (DN online, 2016). No entanto, de acordo com o RJAES, artigo 21.º, os resultados de avaliação externa, cujo relatório respetivo é publicado em *Diário da República*, é obrigatoriamente acompanhado da resposta da instituição elaborada no âmbito do direito ao contraditório. Em linha tendencialmente contrária está o facto de no período de conclusão da primeira fase de avaliação preliminar dos cursos ter sido descontinuado, de forma voluntária, o funcionamento de cerca de 20% dos cursos existentes aquando do início de funcionamento da A3ES, devido ao reconhecimento pelas próprias instituições de que os programas “não passariam por um escrutínio externo e rigoroso” (Sarrico e Rosa, 2015, p. 878).

Salientamos que a avaliação externa não é apanágio particular da A3ES dada a existência de outras organizações nacionais e internacionais que desenvolvem processos avaliativos no domínio do ensino superior como, por exemplo, a FCT, a EUA e a OCDE.

Do nosso estudo retiramos um resultado tendencialmente concordante no que respeita ao rigor da avaliação efetuada por entidades externas (Tabela 72). Os sujeitos colocam-se, em média, numa posição de 3.5 numa escala de seis pontos.

Tabela 72 - Rigor na avaliação feita por entidades externas (N=332)

A avaliação feita por entidades externas reflete com rigor a realidade existe na área:				Não sabe/não responde	
	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>n</i>	%
71.1. do ensino	3.65	1.40	4.0	50	15.1
71.2. da investigação	3.77	1.35	4.0	53	16.0
71.3. da produção científica	3.89	1.40	4.0	52	15.7
71.4. da transferência de conhecimento e inovação	3.64	1.34	4.0	60	18.1

Tabela 73 - Contributo da A3ES para a qualidade do ES (N=332)

				Não sabe/não responde	
	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>n</i>	%
72 A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), através das suas ações de controlo, contribui decisivamente para garantir a qualidade do Ensino Superior.	4.02	1.38	4.0	37	11.1

Tabela 74 - Contributo da autoavaliação para a qualidade do ES (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
80. A autoavaliação das instituições contribui efetivamente para a correção dos desvios detetados	178	56.0	79	24.8	61	19.2

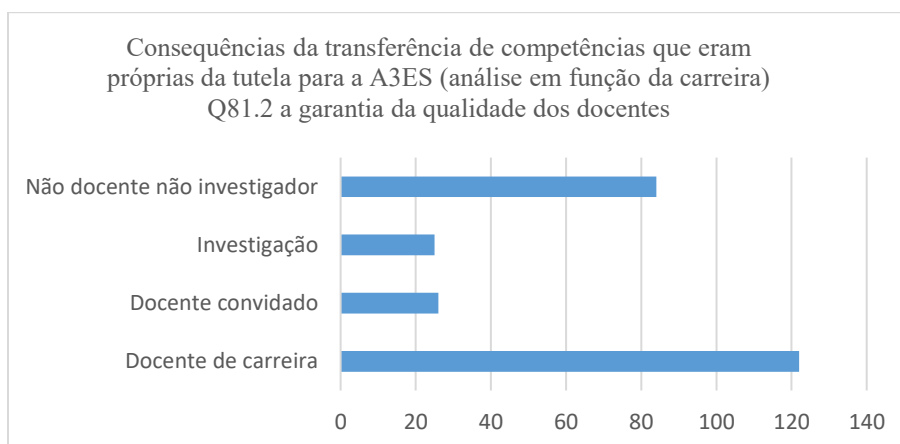
O resultado das respostas obtidas, no que se refere à Q72 (Tabela 73) denota a perceção, ainda que moderada, de que a ação da A3ES contribui para garantir a qualidade do Ensino Superior, assim como mais de metade dos inquiridos (56%) reconhece o contributo da autoavaliação para a qualidade do ensino superior, Q80 (Tabela 74). A referência feita ao encerramento voluntário de cursos por parte das instituições, a que acima aludimos resulta, naturalmente, de processos auto avaliativos em que foram identificadas fragilidades.

Há uma tendência para a concordância com a afirmação de que a transferência de competências que eram próprias da tutela para a A3ES teve como consequência um acompanhamento mais efetivo da qualidade da oferta formativa ($M=4.05$, $DP=1.41$). Numa

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

análise mais fina identificamos que a diferença nas médias em função da carreira foi estatisticamente significativa [$H(3)=11.929$, $p=.008$], sendo o maior nível de concordância encontrado nas respostas de não docentes/não investigadores.

Quanto à A3ES garantir a qualidade dos docentes, as respostas foram de nem concordância nem discordância, sem diferenças estatisticamente significativas entre carreiras [$H(3)=2.233$, $p=.525$].



A afirmação de que a A3ES garante uma avaliação eficaz dos cursos recebeu pela amostra global uma posição de não discordância nem concordância ($M=3.78$, $DP=1.39$). Mas foi observado um maior nível de concordância nas respostas de não docentes/não investigadores [$M=4.20$, 1.24 ; $H(3)=12.442$, $p=.006$].

Para a racionalização dos cursos existentes a média foi de 3.74 ($DP=1.42$) e a diferença não foi estatisticamente significativa entre carreiras.

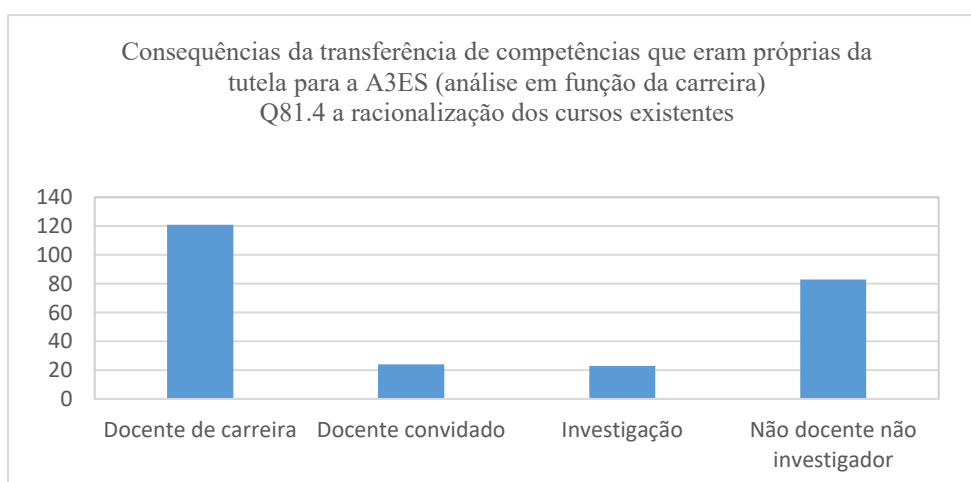


Tabela 75 - Consequências da transferência de competências que eram próprias da tutela para a A3ES em função da carreira (N=318)

Consequências da transferência de competências que eram próprias da tutela para a A3ES:	<i>n</i>	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Média por postos</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
					<i>n</i>	<i>%</i>
81.1 um acompanhamento mais efetivo da qualidade da oferta formativa						
Docente de carreira	120	3.85	1.45	117.62	7	5.5
Docente convidado	25	3.68	1.55	110.16	8	24.2
Investigação	24	3.83	1.40	115.33	8	25.0
Não docente não investigador	84	4.50	1.20	148.74	38	31.1
<i>Total</i>	<i>253</i>	<i>4.05</i>	<i>1.41</i>			
81.2 a garantia da qualidade dos docentes						
Docente de carreira	122	3.29	1.38	122.72	5	3.9
Docente convidado	26	3.46	1.42	135.00	7	21.2
Investigação	25	3.32	1.55	125.46	7	21.9
Não docente não investigador	84	3.60	1.49	137.32	38	31.1
<i>Total</i>	<i>257</i>	<i>3.41</i>	<i>1.43</i>			
81.3 uma avaliação eficaz dos cursos						
Docente de carreira	121	3.59	1.44	119.44	6	4.7
Docente convidado	27	3.70	1.49	130.44	6	18.2
Investigação	24	3.33	1.27	103.73	8	25.0
Não docente não investigador	86	4.20	1.24	150.55	36	29.5
<i>Total</i>	<i>258</i>	<i>3.78</i>	<i>1.39</i>			
81.4 a racionalização dos cursos existentes						
Docente de carreira	121	3.57	1.38	117.26	6	4.7
Docente convidado	24	3.63	1.53	123.33	9	27.3
Investigação	23	3.48	1.38	111.63	9	28.1
Não docente não investigador	83	4.10	1.40	143.49	39	32.0
<i>Total</i>	<i>251</i>	<i>3.74</i>	<i>1.42</i>			

Um outro parâmetro que é critério em termos de regulação do setor e também previsto no RJAES é a taxa de empregabilidade dos diplomados. O diploma determina a obrigatoriedade de as instituições de ensino superior publicarem regularmente informação atualizada e objetiva sobre o acompanhamento do trajeto dos seus diplomados por um período razoável, na perspetiva de disponibilização de informação sobre a empregabilidade. Este é um fator que, para além de ser considerado para o cálculo das dotações orçamentais e para a avaliação pela A3ES, é também observado pelo Estado na determinação das vagas anuais para os cursos de formação graduada, podendo impedir o funcionamento de formações (Alves, 2015). A autora contesta a legitimidade do uso deste critério no contexto atual, baseada no que os estudos nacionais e internacionais sobre esta matéria demonstram (p. 896):

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

a inserção profissional dos diplomados é resultado de um conjunto amplo de fatores e variáveis centradas nos próprios indivíduos, nas características da formação académica, nas dinâmicas do mercado de trabalho, mas também condicionada por políticas económicas, educativas e sociais que configuram contextos nacionais e internacionais com determinadas especificidades

menção às múltiplas dificuldades na obtenção dos dados relativos a esta matéria, para o que são utilizadas fontes e metodologias diferentes que não permitem a comparabilidade dos dados que acabam por consubstanciar “informação fortemente marcada por lacunas e enviesamentos” (Alves, 2015, p. 897).

A análise e discussão dos resultados, tendo em conta os indicadores escolhidos, conduzem à confirmação da perceção de que a regulação do setor por parte de entidades externas contribui para a melhoria da qualidade do sistema.

VII.2.9. Reforço da avaliação de desempenho enquanto instrumento de gestão

Hipótese: Existe a perceção dos docentes, investigadores e dos não docentes de que se verificou um reforço da avaliação de desempenho enquanto instrumento de gestão.

A avaliação do desempenho dos docentes, e respetivos efeitos está regulada genericamente no ECDU (artigos 74.ºA e 74.ºB), transpondo para as universidades o dever de regulamentar o regime a aplicar. A avaliação de desempenho percebida como instrumento de gestão traz consigo o interesse que tem para a instituição o bom desempenho dos profissionais, individualmente considerado, e, por consequência, a qualidade das funções que lhe estão atribuídas. Neste domínio o desempenho dos docentes concorre para o desempenho da instituição. O facto de, num contexto gestor, se verificar a desvalorização ou neutralização da colegialidade e sequente perda de poder e de capacidade de tomada de decisão, leva a um aumento do controlo sobre as atividades dos profissionais académicos Santiago e Carvalho (2011), em sintonia com o preconizado por Santiago et al. (2012) que referem a “vigilância contínua das atividades e do uso da retórica sobre a mudança e a gestão estratégica dos recursos humanos” (p. 9).

Nos termos do ECDU a avaliação “visa a melhoria da qualidade do desempenho dos docentes”, artigo 74.ºA, n.º 2 a), situação que é percecionada por 47.6% dos sujeitos, contra a posição de 31.5% que consideraram falsa a afirmação “A avaliação do desempenho funciona

como mecanismo de aperfeiçoamento e de valorização do docente” numa apreciação em que consideram que existe uma monitorização contínua das atividades dos profissionais académicos 39.9% dos sujeitos (Tabela 76). Quase metade da amostra (47.6%) entende que “a avaliação do desempenho funciona como mecanismo de aperfeiçoamento e de valorização do docente”. A afirmação de que “o resultado dos inquéritos pedagógicos é um fator crítico na avaliação do desempenho docente” é assinalada como verdadeira por 45.7% dos sujeitos.

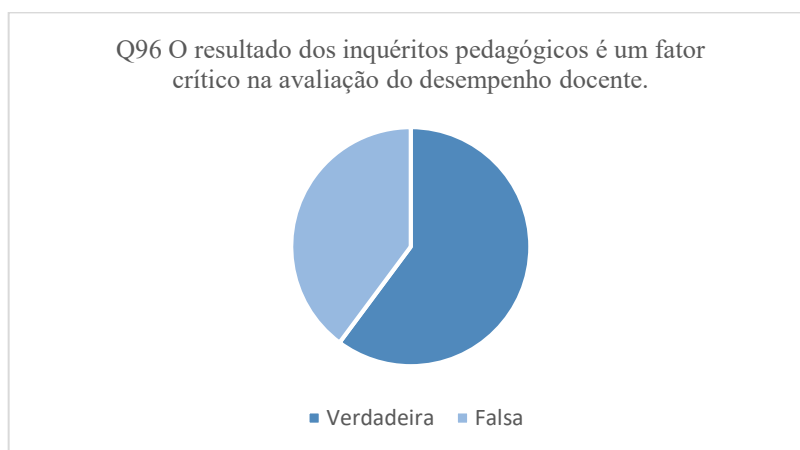
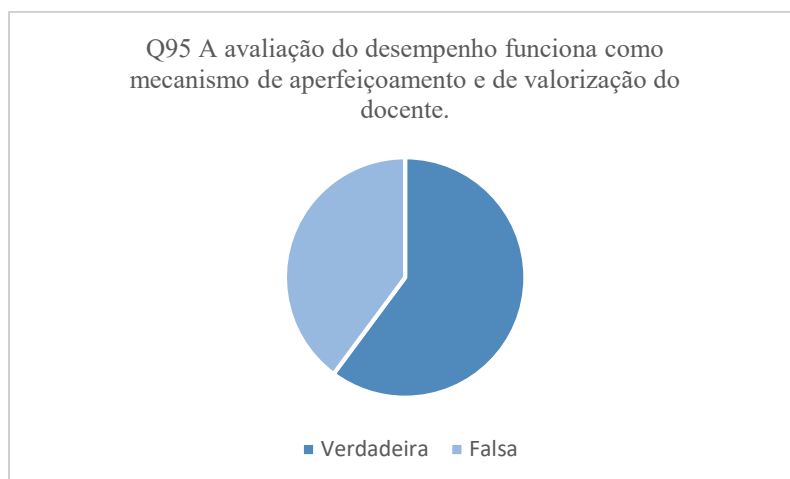


Tabela 76 - Avaliação de desempenho (N=311)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	n	%	n	%	n	%
94 Na minha Universidade o controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos são assegurados através da monitorização contínua das suas atividades.	124	39.9	98	31.5	89	28.2
95 A avaliação do desempenho funciona como mecanismo de aperfeiçoamento e de valorização do docente.	148	47.6	98	31.5	65	20.9
96 O resultado dos inquéritos pedagógicos é um fator crítico na avaliação do desempenho docente.	142	45.7	94	30.2	75	24.1

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS



Os resultados sugerem o reforço da avaliação de desempenho enquanto instrumento de gestão, percepção que a legislação em vigor evidencia ao fazer depender o desenvolvimento da carreira dos docentes e também dos não docentes da avaliação de desempenho.

VII.2.10. As instituições de ensino superior estão abertas à sociedade

Hipótese: Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a percepção de que as IES estão abertas à sociedade.

À abertura das universidades públicas à sociedade corresponde o olhar sobre o que são os interesses externos, a prestação de contas por parte de instituições que prestam serviços de interesse público e também a interação gerada com outros agentes públicos e privados numa aproximação ao modelo de Estado supervisor (Neave, 1998; Magalhães e Santiago, 2012), comportando uma componente avaliativa e de prestação de contas a outras partes interessadas (Ferlie et al., 2012).

Encontramos, nesta dinâmica, âncoras em diferentes pilares. Maassen (2012) e Neave (1996) identificam os interesses externos como o principal motor da reforma das estruturas de gestão das universidades. Amaral et al. (2000) elegem o mercado como a personagem principal para tornar as instituições mais flexíveis e mais autónomas para responderem às mudanças que estão a ocorrer permanentemente no meio ambiente organizacional: atualmente sublinha-se o interesse da formação graduada para o desenvolvimento económico, intensifica-se a internacionalização do ensino e da investigação, bem como a competição decorrente da proliferação dos centros de produção de conhecimento, salienta-se a necessidade de desenvolver a cooperação entre as universidades e a indústria (Olsen, 2012) e há situações de

coprodução de conhecimento entre as instituições de ensino superior e outros atores “não tradicionais” (Ferlie et al., 2012, p. 153).

A nível interno verifica-se a transição de modelos de governo colegiais representativos para modelos que integram personalidades procedentes dos meios empresariais (Torgal, 2012; Ferlie et al., 2012).

Das variáveis escolhidas neste domínio, obtivemos a perceção dos inquiridos de que o aumento do número de projetos de investigação aumentou com a aproximação dos investigadores à realidade empresarial Q57.1 (M=4.17, DP=1.38; Tabela 77) mas mantém uma posição não tão marcada quanto ao aumento do investimento privado em atividades inerentes aos diversos fins da Universidade Q57.2 (M=3.62, DP=1.47 Tabela 77).

Tabela 77 - Consequências da aproximação dos investigadores à realidade empresarial (N=368)

A aproximação dos investigadores à realidade empresarial tem proporcionado:	Não sabe/não responde				
	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>n</i>	%
57.1. o aumento do número de projetos de investigação	4.17	1.38	4.0	62	16.8
57.2. o aumento do investimento privado em atividades inerentes aos diversos fins da Universidade	3.62	1.47	4.0	86	23.4

Tabela 78 - Consequências da aproximação dos investigadores à realidade empresarial, por Universidade

A aproximação dos investigadores à realidade empresarial tem proporcionado:	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	Média por postos
57.1. o aumento do número de projetos de investigação				
U. Porto	4,22	1,43	4,0	155,72
U. Coimbra	4,39	1,18	5,0	163,70
U. Lisboa	3,31	1,56	4,0	104,60

^{ns} Não significativo

O grau de concordância com a afirmação “A aproximação dos investigadores à realidade empresarial tem proporcionado o aumento do número de projetos de investigação” variou significativamente entre Universidades, as diferenças observadas foram estatisticamente significativas, mostrando que Lisboa obteve uma média (M=3.31) significativamente inferior ao Porto (M=4.22) e a Coimbra (M=4.39).

Relativamente ao “aumento do investimento privado em atividades inerentes aos diversos fins da Universidade” a diferença não foi estatisticamente significativa.

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

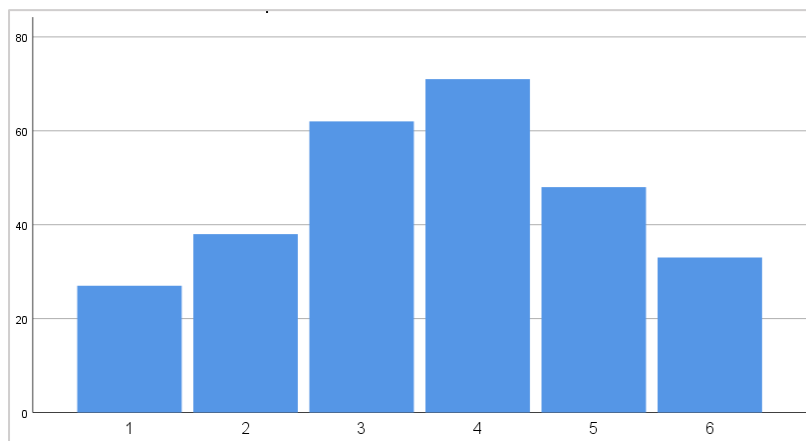


Figura 32 - Q57.2 O aumento do investimento privado em atividades inerentes aos diversos fins da Universidade

Tabela 79 - Parcerias entre Universidade e entidades privadas (N=368)

Parcerias entre Universidades e entidades privadas incluem:	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
58.1. Lecionação de unidades curriculares por peritos do setor empresarial	122	33.2	119	32.3	127	34.5
58.2. a participação de empresas em programas de investigação aplicada	232	63.0	30	8.2	106	28.8
58.3. financiamento de programas em troca de patentes	81	22.0	70	19.0	217	59.0
58.4. financiamento de programas em troca de direitos de autor	53	14.4	90	24.5	225	61.1
58.5. partilha de infraestruturas científicas e tecnológicas	218	59.2	32	8.7	118	32.1

As opiniões dividiram-se pelas três opções possíveis quanto a parcerias entre Universidade e entidades privadas Q58.1 a Q58.5 (Tabela 79). As parcerias são mais evidentes na participação de empresas em programas de investigação aplicada (63.0%) e na partilha de infraestruturas científicas e tecnológicas (59.2%), situação que tem enquadramento na *Governance*, segundo o entendimento de Ferlie et al. (2012).

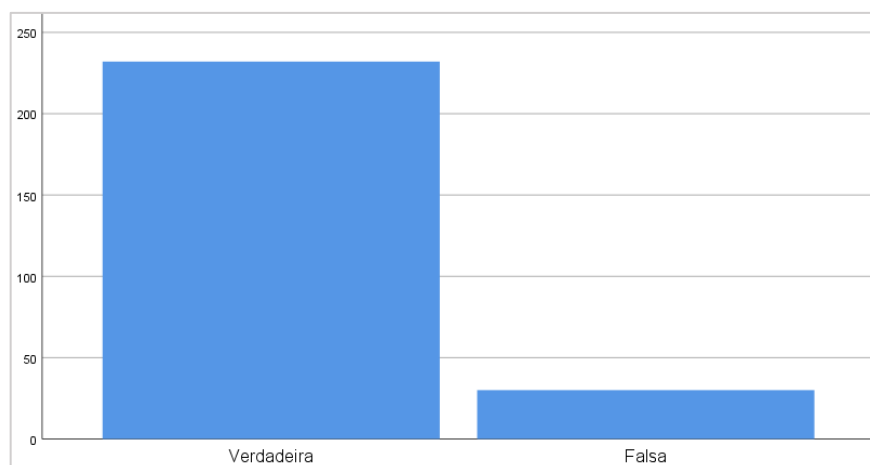


Figura 33 - Q58.2 Participação de empresas em programas de Investigação Científica

A amostra concorda em média ($M=4.06$, $DP=1.55$) com a afirmação Q97.1 “a presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a prestação de serviços através de transferência de conhecimento”. Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre Universidades no grau de concordância médio com a afirmação referida.

Tabela 80 - Presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral ($N=138$)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	%
97.1 A presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a prestação de serviços através de transferência de conhecimento.	4.06	1.55	4.0	37	70.3

Retiramos da análise e discussão dos resultados que é confirmada a perceção de que as Instituições de Ensino Superior estão abertas à sociedade e, com base nos indicadores utilizados, particularmente ao tecido empresarial.

VII.2.11. Reforço do poder executivo

Hipótese: Existe a perceção dos docentes, investigadores e dos não docentes de que se verificou um reforço do poder executivo.

Num contexto influenciado pelas doutrinas gestionárias o conhecimento não é tido como bem público e a competição verificada nas diferentes atividades tem por fim a obtenção de benefícios, desde logo financeiros. Para competir no mercado tem que ter capacidade de

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

adaptação rápida à realidade de cada momento, dadas as constantes mutações, o que requer uma liderança forte, individual e profissional (Olsen, 2012), no âmbito do que Dobbins et al. (2011) classificam de “autonomia pessoal” (670). Lima (1997; 2012) enquadra no modelo gestor a centralização, tanto na formulação de políticas como nos processos de tomada de decisão.

Em Portugal, à semelhança do verificado, por exemplo, na Holanda, as reformas promoveram o reforço da liderança executiva, reduzindo a participação dos diversos corpos na tomada de decisão (Ferlie et al., 2012). Com o RJES as universidades públicas viram ser transferidas para os reitores a esmagadora maioria das competências, plasmadas no artigo 92.º, anteriormente atribuídas ao senado universitário, na LAU. O reforço de liderança é ainda mais vincado nas universidades que optaram pelo regime fundacional, acompanhando o reforço da autonomia institucional, nomeadamente no domínio da gestão financeira e da gestão de recursos humanos.

A nossa investigação neste campo (Q24.5 a Q24.7), não demonstra completo alinhamento com a teoria, porquanto a ideia de que tomada de decisão na respetiva Universidade é predominantemente tomada pelo órgão unipessoal, o Reitor, ($M=3.56$, $DP=1.56$) fica aquém da tendência de concordância de que a tomada de decisão na respetiva Universidade é predominantemente tomada pelos órgãos de governo colegiais ($M=3.90$, $DP=1.53$).

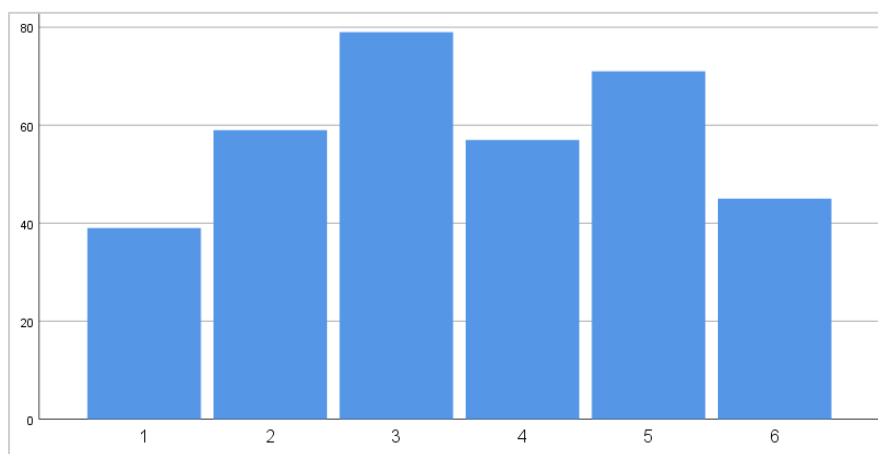


Figura 34 - Q24.6A tomada de decisão na minha Universidade é predominantemente tomada pelo órgão unipessoal

Isto é, ainda que o poder executivo do Reitor seja percebido, maioritariamente quando referente à tradução num forte controlo sobre o processo global de funcionamento das

Unidades Orgânicas ($M=4.12$; $DP=1.49$)⁶³, para os inquiridos, a tomada de decisão é predominantemente tomada pelos órgãos colegiais. A informação que nos é facultada suscita-nos uma sequência de ideias. Por um lado, o facto de a maioria dos inquiridos exercerem as suas funções nas Escolas (Tabela 36) pode levar à percepção que é ali que o poder de decisão do Reitor é mais sentido. Por outro lado, apesar de ser percebido, de forma marcada, um forte controlo do Reitor sobre o processo global de funcionamento das unidades orgânicas, os inquiridos percecionam que a tomada de decisão é predominantemente tomada pelos órgãos de governo colegiais. Esta situação pode ser sustentada pelo facto de a maioria dos respondentes desempenharem funções nas Escolas, que são unidades orgânicas, em que os órgãos colegiais – conselho científico, conselho pedagógico, e também a assembleia de escola - têm um papel destacado na tomada de decisão naquele contexto.

Tabela 81 - Reforço do poder executivo (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
24.5. A tomada de decisão na minha Universidade é predominantemente tomada pelos órgãos de governo colegiais.	3.90	1.53	4.0	88	20.3
24.6. A tomada de decisão na minha Universidade é predominantemente tomada pelo órgão unipessoal-Reitor	3.56	1.56	3.0	83	19.2
24.7. O reforço do poder do Reitor traduz-se num forte controlo sobre o processo global de funcionamento das Unidades Orgânicas.	4.12	1.49	4.0	67	15.5

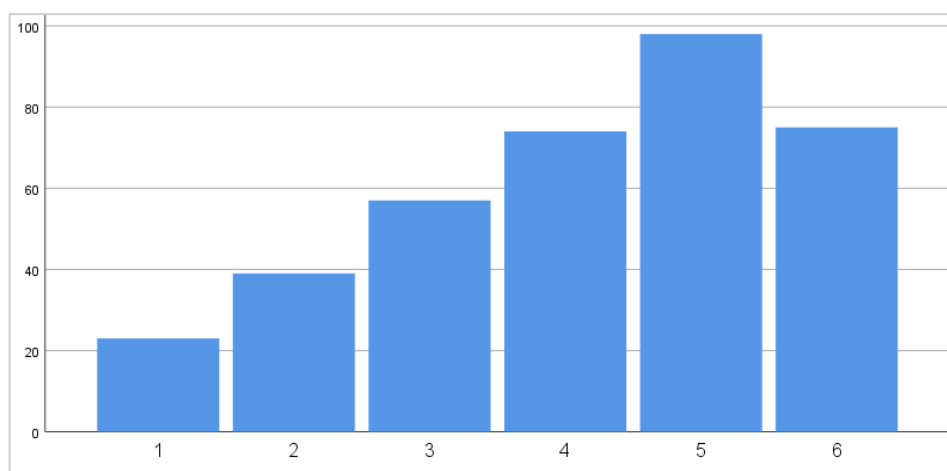


Figura 35 - Q24.7 O reforço do poder do Reitor traduz-se num forte controlo sobre o processo global de funcionamento das Unidades Orgânicas

⁶³ cremos que a este resultado não é alheio o facto de a maioria dos respondentes exercerem funções nas Escolas

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Da análise e discussão retiramos que há de forma clara a percepção de que o reitor exerce um forte controlo sobre o processo global de funcionamento das unidades orgânicas, sentindo-se por isso o seu poder, não deixando, contudo, de ser percebida a importância dos órgãos colegiais das Escolas na tomada de decisão. Esta perspetiva incita a uma análise em dois patamares: o governo da instituição universidade e o governo da escola, detalhe que não é contemplado no nosso estudo. Em síntese, a análise leva-nos a dizer que existe o reforço do poder do reitor, legalmente previsto e institucionalmente percebido.

VII.2.12. Diminuição da autonomia dos profissionais académicos

Hipótese: Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a percepção de que se verificou uma diminuição da autonomia dos profissionais académicos na sua atividade.

A alteração de uma regulação colegial para uma regulação gestionária é uma das causas apontadas por Santiago et al. (2011) para o enfraquecimento da profissão académica.

A desvalorização da colegialidade com a sequente diminuição do poder de decisão dos profissionais académicos, aliado ao ambiente competitivo a que as universidades estão sujeitas, resultou numa perda de autonomia e de liberdade e num aumento do controlo das suas atividades, nomeadamente no que ao ensino e à investigação se refere: “verificou-se uma descentração do poder decisão sobre o que investigar, sobre o desenvolvimento do próprio trabalho de investigação antes atribuído aos académicos verificando-se uma ‘tecnorientação’ no sentido de ser dada primazia aos princípios de racionalidade económica (Santiago et al., 2011, p. 408). Este cenário de privatização e de financiamento contratualizado, em que a avaliação por pares é substituída pelo controlo da qualidade e pela avaliação de desempenho, conduz a um esbatimento do estatuto de “intelectuais orgânicos” atribuído aos académicos dada a importância social do conhecimento, “equiparando-os a trabalhadores de serviços de conhecimento especializado” (p. 409).

Martins (2004) refere mesmo a universidade num contexto gestionário, vista como uma empresa, como uma “corporação comercial” (p. 17) o “mercado académico de investigação” ou a “indústria do conhecimento” (p. 15), em que predominam os contratos de investigação, patentes e consultorias, onde os estudantes são “clientes” ou “consumidores”, os professores são os “produtores e distribuidores/vendedores de produtos de conhecimento” (p. 15-17).

Por outro lado, o volume de tarefas acrescidas que se impõem, não só de índole de produção científica, como já referimos, mas também decorrentes da resposta aos sistemas de gestão de

qualidade e à imposição das TIC, são críticas para a preservação das características do “tempo académico” (Neave, 2005, p. 18; Veiga e Amaral, 2012, p. 282) intimamente relacionadas com o controlo sobre o tempo de ensinar, de aprender e de investigar.

No que se refere à investigação, confrontados com a afirmação “as características do ‘tempo académico’ , intimamente relacionadas com o controlo sobre o tempo de ensinar, de aprender e de investigar continuam a ser respeitadas, não obstante as alterações legislativas”, Q90 e Q91, os sujeitos expressaram diferentes opiniões: 30.6% consideraram a afirmação verdadeira, 37.9% consideraram-na falsa e 31.5% não respondeu (Tabela 82).

Tabela 82 - Autonomia dos profissionais académicos na sua atividade (N=311)

:	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
90. As características do “tempo académico”, intimamente relacionadas com o controlo sobre o tempo de ensinar, de aprender e de investigar continuam a ser respeitadas, não obstante as alterações legislativas	95	30.6	118	37.9	98	31.5
91. A monitorização da atividade dos profissionais académicos aumenta o nível da sua autonomia	55	17.7	168	54.0	88	28.3

Não foram observadas diferenças estatisticamente significativas entre Universidades no que se refere às questões citadas. No entanto, verificamos que a diferença na distribuição das respostas à questão 90 em função da carreira foi estatisticamente significativa (Tabela 83), com 49.2% dos docentes e investigadores a considerarem a proposição falsa, contra 20% dos não docentes.

Tabela 83 - Autonomia dos profissionais académicos na sua atividade, por carreira

	Docente/ investigador		Não docente	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
90. As características do “tempo académico”, intimamente relacionadas com o controlo sobre o tempo de ensinar, de aprender e de investigar continuam a ser respeitadas, não obstante as alterações legislativas				
Verdadeira	53	28.3	41	34.2
Falsa	92	49.2	24	20.0
Não sei/Não respondo	42	22.5	55	45.8
91. A monitorização da atividade dos profissionais académicos aumenta o nível da sua autonomia				
Verdadeira	27	14.4	26	21.7
Falsa	125	66.8	42	35.0
Não sei/Não respondo	35	17.7	52	43.3

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A afirmação de que “a monitorização da atividade dos profissionais académicos aumenta o nível da sua autonomia” foi considerada falsa por 54% dos sujeitos (Tabela 83). Nesta questão, Q91, a diferença na distribuição das respostas em função da carreira foi estatisticamente significativa com 66.8% dos docentes a considerarem a afirmação falsa, contra 42% do pessoal não docente.

Tanto uma como outra posição estão alinhadas com o que nos é proposto bibliografia.

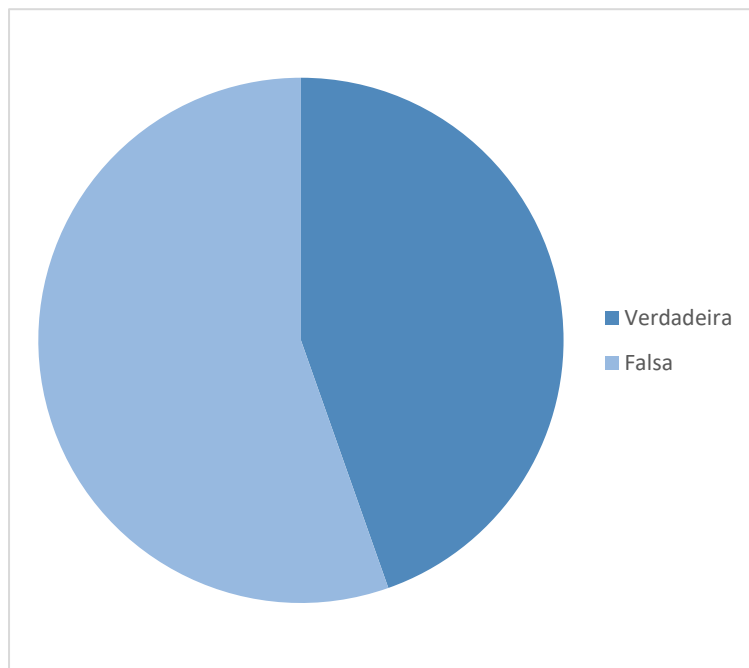


Figura 36 - Q90, As características do “tempo académico”, intimamente relacionadas com o controlo sobre o tempo de ensinar, de aprender e de investigar continuam a ser respeitadas, não obstante as alterações legislativas

Tabela 84 - Reforço da autonomia: conteúdos programáticos e métodos pedagógicos (N=202)

	n	%
37 O conteúdo programático da(s) unidade(s) curricular(es) que leciono é definido, para proposta ao órgão que detém a competência para a criação de cursos		
Por mim, com total autonomia	106	52.5
Pelo Conselho Pedagógico, sob minha proposta	17	8.4
Pelo Conselho Científico, sob minha proposta	53	26.2
Pelo Conselho Pedagógico	9	4.5
Pelo Conselho Científico	8	4.0
Pelo Diretor	7	3.5
Não sei/Não respondo	2	1.0

38. Os métodos pedagógicos que utilizo são escolhidos

Por mim, com total autonomia	145	71.8
Pelo Conselho Pedagógico, sob minha proposta	28	13.9
Pelo Conselho Científico, sob minha proposta	15	7.4
Pelo Conselho Pedagógico	10	5.5
Pelo Conselho Científico	1	0.5
Pelo Diretor	3	1.5

Como contrapartida à autonomia estão relacionados os processos de avaliação incidentes sobre a qualidade do desempenho que, no âmbito do Decreto-Lei 205/2009, se direciona para uma progressiva especialização, no entendimento de que “uma maior especialização das tarefas permite um aumento das performances” (Santiago et al.; 2012, p. 14), situação que os autores dizem favorecer o enfraquecimento do autocontrolo do trabalho pelos académicos para além da fragmentação que potencia. Posição diferente advém da perceção comunicada pela maioria dos inquiridos no sentido de que têm total autonomia em assuntos de natureza pedagógica (Tabela 84) tal como a determinação do conteúdo programático das atividades curriculares – esta mais vincada no que se refere à Universidade de Lisboa e mais esbatida na Universidade de Coimbra - e a escolha dos métodos pedagógicos utilizados, dimensão em que, mais uma vez a Universidade de Lisboa e a Universidade do Porto mantêm a dianteira (Tabela 85).

Não que respeita ao posicionamento de cada universidade relativamente à autonomia pedagógica, verifica-se que a diferença não é estatisticamente significativa.

Tabela 85 - Frequências relativas e absolutas por Universidade e amostra total relativamente ao reforço da autonomia: conteúdos programáticos e métodos pedagógicos

	U. Porto		U. Coimbra		U. Lisboa	
	n	%	n	%	n	%
37 O conteúdo programático da(s) unidade(s) curricular(es) que leciono é definido, para proposta ao órgão que detém a competência para a criação de cursos						
Por mim, com total autonomia	38	56.7	40	43.5	28	68.3
Pelo Conselho Pedagógico, sob minha proposta	10	14.9	5	5.4	2	4.9
Pelo Conselho Científico, sob minha proposta	14	20.9	32	34.8	7	17.1
Pelo Conselho Pedagógico	2	3.0	6	6.5	1	2.4
Pelo Conselho Científico	3	4.5	5	5.4	0	0.0
Pelo Diretor	0	0.0	4	4.3	3	7.3

38. Os métodos pedagógicos que utilizo são escolhidos

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Por mim, com total autonomia	51	75.0	59	64.1	35	83.3
Pelo Conselho Pedagógico, sob minha proposta	11	16.2	15	16.3	2	4.8
Pelo Conselho Científico, sob minha proposta	3	4.4	9	9.8	3	7.1
Pelo Conselho Pedagógico	3	4.4	6	6.5	1	2.4
Pelo Conselho Científico	0	0.0	1	1.1	0	0.0
Pelo Diretor	0	0.0	2	2.2	1	2.4

No que respeita à desagregação por carreira, e no que se refere à autonomia para criação dos conteúdos programáticos, a diferença nas respostas de docentes/investigadores e não docentes foi estatisticamente significativa, tal como relativamente à autonomia na utilização dos métodos pedagógicos (Tabela 86)

Tabela 86 - Reforço da autonomia: conteúdos programáticos e métodos pedagógicos, por carreira

	Docente/ investigador		Não docente	
	n	%	n	%
37 O conteúdo programático da(s) unidade(s) curricular(es) que leciono é definido, para proposta ao órgão que detém a competência para a criação de cursos:				
Com completa autonomia	104	32.6	1	0.4
Outra pessoa ou órgão	215	67.4	248	99.6
38. Os métodos pedagógicos que utilizo são escolhidos				
Com completa autonomia	143	44.8	1	0.4
Outra pessoa ou órgão	176	55.2	248	99.6

Foi apontando também o posicionamento no sentido de que a especialização não põe em causa a coesão entre o ensino e a investigação (Tabela 87) - Efeito da especialização na coesão do ensino e da investigação

Tabela 87 - Efeito da especialização na coesão do ensino e da investigação (N=368)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	n	%	n	%	n	%
52. A especialização conduz a uma maior separação entre o ensino e a investigação	109	29.6	200	54.4	59	16.0

Em resultado da análise, a autonomia dos profissionais académicos é alvo de um cerceamento contínuo essencialmente no que se refere ao tempo académico. Em termos pedagógicos, os profissionais detêm um amplo grau de autonomia, não obstante a pressão exercida sobre diferentes domínios que estão diretamente relacionados com a atividade docente, como, por exemplo, a taxa de sucesso. No que respeita à investigação, dada a forte pressão para a

produção científica e para a resposta aos interesses da sociedade e do mercado, predominantemente na área das ciências e tecnologia, diremos que existe uma diminuição da autonomia dos profissionais académicos.

VII.3. Dados adicionais colhidos do questionário

VII.3.1. Reforço do papel da tecnoestrutura

Referimos em secção anterior – e) – toda uma panóplia de documentação, relatórios e de compilação de outra informação destinada às partes interessadas dos diferentes níveis e geografias. Internamente, a padronização dos procedimentos, a preparação de regulamentação e a fiscalização do seu cumprimento adensam e aumentam a complexidade das atividades atribuídas ao que Mintzberg (1995) designa de “tecnoestrutura” universitária, situação que Rocha (2001), também identifica, num âmbito gestor: “definidos os objetivos, os responsáveis políticos devem abster-se de intervir na sua gestão e implementação” (p. 130), o que sugere um reforço da atividade dos trabalhadores não docentes qualificados.

Da perceção dos indivíduos inquiridos, quanto ao papel dos profissionais técnicos, retiramos que a maior parte dos sujeitos considera que o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos pertence aos profissionais técnicos (Tabela 88), tanto na Universidade – Q62- (70.2%), como na respetiva Escola –Q63- (67.2%).

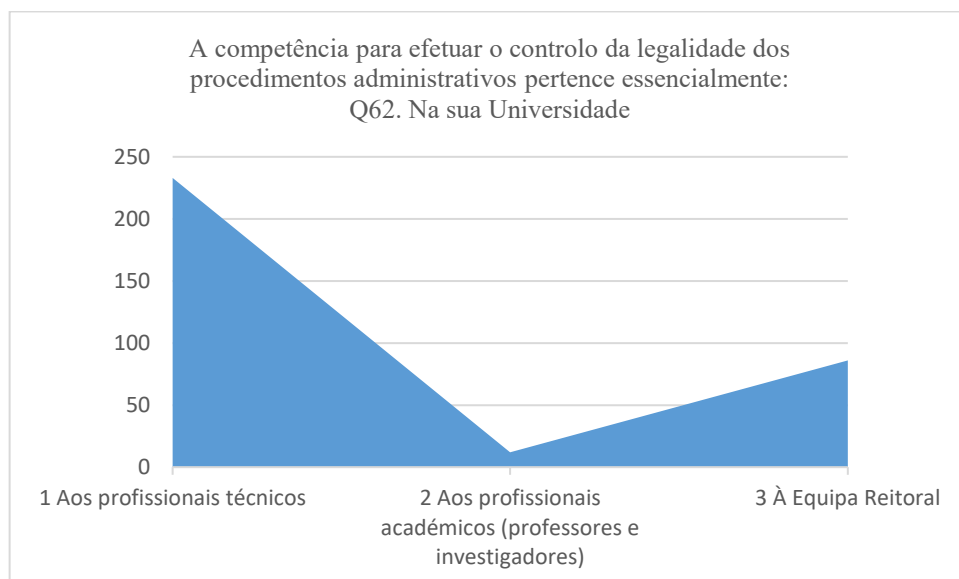


Figura 37 - Papel da tecnoestrutura na universidade: competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos

VII. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Tabela 88 - Papel da tecnoestrutura: competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos (N=332)

A competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos pertence essencialmente:	<i>n</i>	<i>%</i>
62. Na sua Universidade		
1 Aos profissionais técnicos	233	70.2
2 Aos profissionais académicos (professores e investigadores)	12	3.6
3 À Equipa Reitoral	86	25.9
Não respondeu	1	0.3
63. Na sua Escola		
1 Aos profissionais técnicos	223	67.2
2 Aos profissionais académicos (professores e investigadores)	14	4.2
3 À Equipa Reitoral	79	23.8
Não respondeu	16	4.8

VII.3.2. Perceção sobre as condições de funcionamento do órgão Conselho Geral

A presença de membros exteriores à comunidade universitária no órgão de decisão estratégica como é o conselho geral tem suscitado a pronúncia de vários investigadores Amaral (2008); Ferlie et al. (2008, 2012); Gonçalves (2012) Lima (2012); Martins (2012); Torgal (2012). A novidade introduzida nos sistemas de governo das instituições de ensino superior pelo RJIES foi discutida tanto pelas razões que lhe parecem estar subjacentes, como pela diminuição da representatividade da comunidade académica que inclui, como, ainda, pelo impacto que pode ter para o funcionamento das instituições. Torgal menciona que, do seu ponto de vista, a conceção deste órgão de governo representa mais “uma tentativa formal para transmitir uma imagem de universidade como empresa do que para atuar como elemento de coesão social” (Torgal, 2012, p. 74) e faz referência ao facto de alguns dos presidentes deste órgão⁶⁴ de diferentes universidades⁶⁵ serem oprovenientes do meio empresarial ou bancário.

Com estas permissas e a curiosidade de saber da perceção existente, considerámos no nosso questionário um conjunto de afirmações, a confirmar ou a invalidar, direcionado para membros do Conselho de Curadores, do Conselho Geral, do Conselho de Gestão, para os Reitores e, nas Universidades em que este órgão exista, para membros do Senado.

⁶⁴ O presidente do conselho geral é eleito pelo próprio conselho, por maioria absoluta dos seus membros, de entre as personalidades externas cooptadas Lei N.º 62/2007, artigo 82.º, 1-a)

⁶⁵ À data da publicação, o autor só poderia estar a referir-se ao primeiro mandato após a publicação do RJIES.

Sobre a afirmação “a presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a angariação de receitas através de donativos ou investimento em investigação”, Q97.2, (Tabela 89) a posição é de uma ligeira tendência para a confirmação. Resultado mais expressivo foi obtido relativamente à afirmação “os membros do conselho geral são distantes e livres o suficiente para decidirem dentro das competências atribuídas ao órgão”, Q97.4 a Q97.5. Os resultados sugerem uma perceção positiva que os respondentes têm relativamente à capacidade do órgão para exercer as competências que legalmente lhes são atribuídas Q97.4 a Q97.7.

Tabela 89 - Perceção sobre as condições de funcionamento do órgão Conselho Geral (N=138)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
97.2. A presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a angariação de receitas através de donativos ou investimento em investigação.	3.65	1.50	4.0	39	28.3
97.4. Os membros eleitos são livres e distantes o suficiente para decidirem dentro das competências atribuídas ao Conselho Geral.	4.14	1.38	4.0	41	29.7
97.5. As personalidades externas são livres e distantes o suficiente para decidirem dentro das competências atribuídas ao Conselho Geral.	4.26	1.42	5.0	47	34.1
97.6. O Conselho Geral, no uso de competências que lhe são atribuídas, procede à efetiva apreciação dos atos do Reitor.	4.14	1.41	5.0	51	44.2
97.7. O Conselho Geral, no uso de competências que lhe são atribuídas, procede à efetiva apreciação dos atos do Conselho de Gestão.	3.90	1.47	4.0	61	44.2
97.8. O quadro legal em vigor proporciona as condições necessárias para que a apreciação dos atos do Reitor, pelo Conselho Geral, seja consequente.	3.84	1.65	4.0	62	44.9

VIII. CONCLUSÕES

As instituições de ensino superior, e os seus profissionais, estão sujeitas a pressões do Estado, das diferentes entidades da Administração Pública, em geral, do seu ambiente externo e interno, com repercussões diretas e/ou indiretas no seu desempenho e vivência universitária. A influência das ideias subjacentes à Nova Gestão Pública consagrada, nomeadamente, através do RJIES, aponta para maior eficácia, valoriza a avaliação institucional e de desempenho dos diversos agentes e serviços e os sistemas de avaliação de qualidade pedagógica (*vide* artigos 9.º, 10.º, 29.º, 55.º, 92.º, 105.º, 113.º, 126.º, 147.º, 153.º, 159.º e 161.º do RJIES). Decorridos que são onze anos sobre a entrada em vigor do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, em que se levantam vozes a favor e contra a adoção de princípios da Nova Gestão Pública, a análise empírica das suas repercussões na atividade das Universidades Públicas Portuguesas e dos profissionais académicos, sendo temática atual, concorrerá para ajudar a identificar a razão de ser de eventuais disfuncionalidades, contribuindo para as anular ou minimizar, tendo em conta a consciencialização das especificidades destas instituições públicas, bem como da coerência entre os fundamentos que presidem à determinação de linhas gerais traçadas pelos órgãos respetivos e os métodos e técnicas escolhidos para as concretizar.

Em referência às hipóteses que definimos, e tendo em presença que a sua confirmação ou infirmação resultam das perceções dos sujeitos que aceitaram responder ao nosso questionário, constatámos que a autonomia das instituições de ensino superior foi reforçada, em resultado da descentralização para as universidades de muitos dos mecanismos de controlo anteriormente atribuídos ao Estado (Tabela 41) e que esta autonomia, usada em favor do que as instituições e as suas Escolas consideram mais importante no âmbito das suas atividades, se deve sobrepor aos interesses do mercado (Tabela 42, Tabela 44), dos interesses dos estudantes (Q24.1 e 24.2, Tabela 48), bem como aos interesses individuais dos profissionais da academia (Q24.8, Tabela 47).

As Universidades Públicas Portuguesas, numa aproximação às práticas do setor privado, sublinham o foco nos resultados, de acordo com a confirmação refletida na Tabela 62, relativa à hipótese d), bem como aos aspetos associados ao prestígio da Universidade (Tabela 65). Contrária foi a posição recolhida relativamente à garantia da atratividade dos cursos em desfavor da definição de elevados padrões de exigência no ensino (Tabela 64).

VIII. CONCLUSÕES

A esta evidência não é alheia a componente competitiva introduzida no Sistema do Ensino Superior, no âmbito da reforma a que foi sujeito. Aquela estimulou a luta por mais e melhores alunos - como espelhado na Figura 9, bem como na Figura 13 e referido na visão objetivada pela Universidade de Coimbra descrita no seu Plano Estratégico (p.16) e salientada nos instrumentos de gestão, como o Relatório de Gestão e Contas de 2016 (p.14) – por melhores professores e investigadores, como referido pela UC nos documentos atrás enunciados (Universidade de Coimbra, 2015, p. 16; Universidade de Coimbra, 2016, p. 14), por mais reconhecimento (*vide* Tabela 68) e maior prestígio (*vide* Tabela 65) e, consequentemente, por mais financiamento, como é explicitado no Plano Estratégico da Universidade de Coimbra (Universidade de Coimbra, 2015, p. 53) e visível através da preocupação existente com o crescimento do volume de receitas próprias (*vide* Figura 7) que possibilite a persecução dos objetivos no caminho da visão determinada, numa lógica de emulação do mercado. Luta-se pela divulgação da marca, de acordo com as perceções explicitadas nas respostas às questões Q45, Q46 e Q47 (Tabela 62), pelo melhor posicionamento nos *rankings* e, para isso, redobram-se esforços para aumentar os índices de produção científica, como podemos retirar das referências feitas pela Universidade de Coimbra no seu Relatório de Gestão e Contas (Universidade de Coimbra, 2017, pp. 65, 66) e pela Universidade do Porto, na nota de abertura do *site* da Universidade, com a referência ao posicionamento nos principais rankings, (Universidade do Porto, 2018). Os processos de gestão da qualidade, através da avaliação do desempenho, estão presentes em todos os níveis de ação, nos termos do Regime jurídico da Avaliação do Ensino superior (RJAES) – Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto. A interação com o tecido empresarial intensifica-se (*vide* Q58.2, Tabela 79); ela permite ações conjuntas, essencialmente no domínio da investigação através da partilha de recursos (*vide* Q58.5, Tabela 79), na procura conjunta de soluções para problemas concretos que se colocam à sociedade, e de angariação de financiamento através de fontes alternativas às dotações provindas do Orçamento do Estado, preocupação que perpassa tanto no âmbito da definição de metas pela Universidade de Coimbra, como referimos em IX-1 (p. 206), como da inscrição que a Universidade faz no seu quadro estratégico, conforme Figura 13 e dos resultados de angariação de receitas próprias refletido na Figura 12.

Mas a globalização é uma realidade e não existem fronteiras para o conhecimento. O acordo de Bolonha e os processos que lhe sucederam propiciaram o esbatimento das fronteiras físicas do Estado Nação. Há objetivos comuns entre instituições universitárias, nacionais e internacionais, e há caminhos que se mostram mais eficientes se os objetivos e os recursos

forem compartilhados, como acontece com a criação de consórcios, prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 15.º do RJIES e com a atuação em rede, numa perspetiva de associação e de cooperação que o RJIES prevê no artigo 16.º. Nesta linha, apesar de não ter constituído uma referência de destaque por parte dos docentes, investigadores e não docentes respondentes ao inquérito, é uma evidência nas informações institucionais das páginas *web* das Universidades nossas interlocutoras que há inúmeras relações concretizadas entre múltiplas entidades, através da criação de conjuntos de redes criadas, quer no plano nacional, quer no plano internacional, como referimos nos pontos IX-1, IX-2 e IX-3 relativamente às Universidades de Coimbra, de Lisboa e do Porto (Redes e Grupos de Cooperação Interuniversitária).

Toda esta dinâmica em que os profissionais académicos, docentes e investigadores, assumem o papel principal está sustentada num conjunto de processos, eles próprios ancorados em procedimentos cuja concretização, nomeadamente no que respeita ao controlo da legalidade, tem lugar ao nível da tecnoestrutura, de acordo com as perceções inscritas nas respostas às questões Q62 e Q63 (Tabela 88).

No que respeita ao governo das instituições, apesar de alguma amplitude de decisão concedida pelo RJIES, verifica-se uma diminuição da colegialidade e a concentração num só órgão, o reitor, do poder executivo. Como consagrado no artigo 85.º do RJIES, o reitor da universidade ou instituto universitário é o órgão superior de governo e de representação externa da respetiva instituição, bem como o órgão de condução da política da instituição. O facto de as universidades, nomeadamente aquelas em que o nosso questionário foi distribuído, terem optado pela criação de órgãos de constituição alargada, como referimos em IX.1, IX.2 e IX.3 (órgãos de governo), que possam contribuir para o sentimento de que existe representatividade dos diferentes corpos na vida universitária e que concorram para a coesão institucional, sugere-nos que procuraram, através deste mecanismo de organização interna, compensar a referida diminuição da colegialidade.

O conselho geral, órgão inovado pelo RJIES, tem na sua composição, obrigatoriamente, personalidades de reconhecido mérito, externas à universidade. Esta é uma situação que pode ter duas leituras: a primeira, relacionada com a influência que estas personalidades trazem do domínio privado para a vida da universidade, atendendo às competências, essencialmente estratégicas do órgão que integram, numa perspetiva gestonária. A segunda, relativa à abertura da universidade a um governo mais participado, potenciador de relacionamentos com atores da sociedade civil, apanágio da *Network Governance*.

VIII. CONCLUSÕES

Em termos da atividade dos docentes verificamos que o controlo sobre o tempo de ensinar de aprender e de investigar já não lhes pertence em absoluto, como é refletido nas respostas à questão Q90, Tabela 82, dada a pressão para a produção científica e para a resposta aos interesses da sociedade e do mercado, não obstante o amplo grau de autonomia detido na dimensão pedagógica (Q38,). Por outro lado, na sequência da monitorização da sua atividade, enquadrada por processos de avaliação do desempenho, verificamos a existência de um cerceamento da autonomia dos profissionais académicos, como se constata nos resultados relativos às respostas à questão Q91, Tabela 82.

Com estes pressupostos presentes, a reflexão produzida conduz-nos à conclusão de que as ideias próprias do NPM que se foram impregnando no Sistema de Ensino Superior português, são o motor das grandes alterações a que as instituições de ensino superior, e as universidades públicas em particular, têm sido sujeitas. Contudo, tendo em mente os sinais e sintomas preconizados por Ferlie et al. (2008) relativamente ao que consideraram ser as narrativas NPM, *Network Governance* e também *Neo-Weberian*, diremos, em síntese, ancorados nas perceções explicitadas pelos docentes, investigadores e pelos não docentes e não investigadores que inquirimos, bem como nas fontes consultadas, que as três narrativas influenciam o desempenho das Universidades Públicas Portuguesas, na sua atividade multinível, com uma área osmótica de influência recíproca, matizada nos diferentes planos.

Perspetiva-se que, a breve trecho, haja lugar à revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo e do RJES que permita acomodar o conjunto de diplomas aprovados pelo atual Governo na sequência do Relatório da OCDE apresentado em fevereiro de 2018. Uma reflexão profunda que o assunto merece poderá evidenciar outras alterações necessárias que possibilitem a contribuição ativa das Universidades Públicas Portuguesas para o desenvolvimento económico e social do país na perspetiva do interesse dos cidadãos e da comunidade, podendo esta ser uma indicação para futuras investigações na nossa área científica.

IX. BIBLIOGRAFIA

Abbott, A. (1988). *The System of Professions - An essay on the division of expert labor*.

Chicago- United States of America: The University of Chicago Press.

Agresti, A. (2002). *Categorical Data Analysis* (2th ed.). New Jersey: Wiley-Interscience-John Wiley & Sons, Inc., Hoboken.

Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38, n.º 2, pp. 130-148.

Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *Journal of Public Administration*, 32, pp. 171-191.

Almeida, G. (2011). *Universidades instituto público VS Universidades fundação*. Obtido de SNESup: http://www.snesup.pt/htmls/_dlds/Regime_Fundacioal_GRA.pdf

Almeida, M., & Marques, M. (2013). A Contabilidade Pública e o Setor da Educação em Portugal: do Pressuposto legal à economia, eficiência e eficácia. *Education Policy Analysis Archives*, 11, n.º 42, pp. 1-18.

Alves, M. G. (2015). O Emprego de Diplomados e a Regulação do Ensino Superior Português: Tendências Evolutivas e Paradoxais Atuais. Em M. d. Rodrigues, & M. Heitor, *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior* (pp. 883-898). Coimbra: Almedina, SA.

Amaral, A. (2004). Managerialismo e Governação das Instituições do Ensino. Formas de Governo no Ensino Superior - Atas de um Colóquio realizado em 26 de Junho de 2003 (pp. 31-49). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Amaral, A. (2008). Seminário Políticas de Ensino Superior - Quatro temas em debate. Em A. C. Amaral, & M. d. Miguéns, *Seminário Políticas de Ensino Superior- quatro temas em debate* (1.ª ed., pp. 17-37). Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Amaral, A. (2010). Tendências Recentes dos Sistemas de Avaliação do Ensino Superior na Europa. *Sífilo/Revista de Ciências da Educação*, pp. 51-62.

- Amaral, A., & Magalhães, A. (2000). O Conceito de Stakeholder e o Novo Paradigma do Ensino Superior. *Revista Portuguesa de Educação*, vol.13, n.º 2.
- Amaral, A., & Neave, G. (2009). On Bologna; Weasels and Creeping Competence. Em A. Amaral, G. Neave, C. Musselin, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (pp. 281-300). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Amaral, A., Rosa, M., & Tavares, D. (12 de dezembro de 2007). *Assessment as a Tool For Different Kinds of Action: From Quality Management to Compliance and Control*. Obtido de Portlandpress: <http://www.portlandpress.com>
- Amaral, A., Vicente, A., Fernando, A., Almada, F., Lopes, H., Sousa, J., .Gomes, J., Fernandes, Seufert, M. e Lourtie, P. (2015). *Pensar a Avaliação do Ensino Superior: Propostas para um Debate Indispensável*. Porto: Vida Económica - Editorial, SA.
- Amaral, L. (2014). Competição ou cooperação na universidade : algumas reflexões. In Sequeiros, J., Walter Osswald, Jorge, M., Amaral, L., Bento, J., Bahia, F., Carneiro, A., Natal Jorge, R., Cabral Cardoso, C., Araújo, A., Fernandez, S., Almeida, F., Gartner, F., Adão da Fonseca, A., & Frada, M., Universidade, Ciência e Sociedade: desafios e fronteiras éticas. (pp. 29-32). Porto: Universidade do Porto. Comissão de Ética.
- Araújo, J. (2003). *Desenvolvimento de um Sistema de Gestão de Qualidade na ecoinside – soluções em ecoeficiência e sustentabilidade, Lda*. Relatório de Estágio de Mestrado, Faculdade de Ciências da Universidade do Porto.
- Araújo, J. F. (1998). Hierarquia, mercado e networks : mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido. Encontro Instituto Nacional de Administração (Ed.), *Avaliação na Administração Pública*. Lisboa: INA.
- Araújo, J. F. (2000). Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa. *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1, pp. 38-47.
- Araújo, J. F. (2002). Os Dirigentes na Relação entre a Administração e os Cidadãos. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, II, n.ºs 1 e 2, pp. 28-35.

- Araújo, J. F. (2004). A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade. *Atas do Seminário Internacional Luso-Galaico* (pp. 31-41). Porto: IGAP.
- Araújo, J. F. (2005). *A Reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Obtido de Repositório da Universidade do Minho - NEAPP - Documentos de Trabalho: <http://hdl.handle.net/1822/3274>
- Araújo, J. F. (2007). Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. *Conferência da UNED*, (p. s.n.). A Coruña-España. Obtido em 10 de outubro de 2017, de <http://hdl.handle.net/1822/8309>
- Araújo, J. F., & Branco, J. F. (2009). Implementing Performance - Based Managemet in the Traditional Bureaucracy of Portugal. *Public Administration*, 87, n.º 3, pp. 557–573.
- Araújo, J. F., & Rodrigues, I. M. (2009). Novos Modelos de Gestão das Universidades: Desafios Emergentes. Obtido em 21 de maio de 2012 de: http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio9/IX-1169.pdf
- Barber, M., Donnelly, K., & Rizvi, S. (2003). *An Avalanche is Coming- Higher Education and the Revolution Ahead*. London: IPPR.
- Berkley, G., & Rouse, J. E. (2000). *The Craft of Public Administration* (8th ed.). Boston: McGraw-Hill.
- Bilhim, J. (2000). Problemas da Gestão por Objetivos na Administração Pública Portuguesa. *Gestão por Objetivos na Administração Pública* (pp. 27-46). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Bilhim, J. (2004). *Qualificação e Valorização de Competências*. (S. –S. Inovação, Ed.) Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bilhim, J. (2007). Inovação nas organizações públicas: a ciência da administração e a relação público/privado. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Sto. Domingo, República Dominicana.
- Bilhim, J. (2008a). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.

- Bilhim, J. (2008b). *Teoria Organizacional - Estruturas e Pessoas* (sexta ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2014). Política e Administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, XXVIII*, pp. 11-31.
- Bilhim, J. (1996). Administração do Território e Regionalização. *ISCSP - 90 anos: 1906-1996* (pp. 248-269). Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J., & Neves, B. (junho de 2005). New Ethical Challenges in a Changing. Lisboa. Obtido em 26 de setembro de 2017, de http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1773.pdf
- Boyne, A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* 39, 39, pp. 97-122.
- Braun, D. (1999). Changing Governance Models in Higher Education: The Case of the New Managerialism. *Swiss Political Science Review*, 5 (3), pp. 1-24.
- Brito, A., Campos, A., Silva, A., Villalobos, L., Ferreira, L., Pereira, J., Gomes, M., Oliveira, M., Crisóstomo, P., Correia, R., Martins, R., Soares, R., Aníbal, S. e Silva, S. (s.d.). *Memorando da Troika Anotado*. Obtido em 8 de janeiro de 2018, de Público: <https://acervo.público.pt/economia/memorando-da-troika-annotado>
- Bueno, M. (s.d.). *Gestão Pela Qualidade Total: Uma Estratégia Administrativa*. Departamento do Curso de Administração do Centro de Ensino Superior de Catalão.
- Canotilho, J. (2000). Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública. *Moderna Gestão Pública* (pp. 21-34). Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- Canotilho, J., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (3.^a ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

- Caraça, J., & Pernes, F. (2002). Ciência e Investigação em Portugal no Século XX. Em F. Pernes (Ed.), *Panorama da Cultura Portuguesa no Século XX* (pp. 209-224). Porto: Edições Afrontamento.
- Caraça, J., Conceição, P., & Heitor, M. (1996). Uma Perspetiva Sobre a missão das Universidades. *Análise Social*, xxxi (139), pp. 1201-1233.
- Cardoso, A. H. (junho de 1989). A Universidade Portuguesa e o Poder Autonómico. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 27/28, pp. 125-145.
- Carvalho, E. (2000). Dificuldades de Avaliação da Performance na Administração Pública. *Gestão por Objetivos na Administração Pública* (pp. 59-64). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na Administração Pública - A procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, E. (2007). *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*. CAPP - ISCSP - UTL Lisboa.
- Carvalho, E. (2008a). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, IST.
- Carvalho, E. (2008b). *Reforma Administrativa Sob o Mote do New Public Management: Os Casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Lisboa: Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa.
- Carvalho, E. (2013). Decisão na Administração Pública - Diálogo de Racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 73, pp. 131-148.
- Carvalho, T. (2012). Shaping the "New" Academic Profession. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 329-352). Heidelberg/London/New York: Springer.

- CE, BCE, & FMI. (2011). *Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica*. Obtido em 8 de janeiro de 2018, de AMR Consult: www.amrconsult.com
- CE, UE. (2009). *O processo de Bolonha – reformar as universidades na próxima década*. Obtido em 23 de junho de 2013, de IP/09/615: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-615_pt
- Cepiku, D. (2013). Unraveling the Concept of Public Governance: A Literature Review of Different Traditions. Em L. Gnan, A. Hinna, & F. Monteduro, *Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-Profit Organizations* (pp. 3-32). UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Cerdeira, M. M. (2008). *O Financiamento do Ensino Superior Português: A Partilha de Custos*. Universidade de Lisboa: Tese de Doutoramento.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2005). El Estado Fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública*, XIV, Número 3, pp. 557-598.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*. Berkeley Los Angeles London: University of California Press.
- Conselho da União Europeia (2011a). Conclusões do Conselho da União Europeia sobre a modernização do ensino superior. *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. C 372/36-C 372/41.
- Corbett, A. (2009). Process, Persistence and Pragmatism: Reconstructing the Creation of the European University Institute and the Erasmus Programme, 1955-1989. Em A. Amaral, G. Neave, C. Musselin, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and the Europeanisation of Higher Education* (pp. 59-80). Heidelberg/London/New York: Springer.
- CRUP. (2012). *As Universidades Portuguesas no Centro da Mudança – Promover a Inovação, Garantir a Sustentabilidade, Qualificar a Sociedade*. Lisboa.

- Cruz, M. (2017). Financiar o Ensino Superior Público com Base nos Resultados: Algumas Lições para Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, 35, pp. 29-50.
- Deem, R. (2003). Managing Contemporary UK Universities - Managers - academics and New Managerialism. *Academics Leadership*, 1, n.º 3.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). The New Public Service - An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, 8, n.º 1.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60-6, pp. 549-559.
- Dill, D. (1997). Higher Education Markets and Public. *Higher Education Policy*, n.º 10, 3/4, pp. 167-185.
- Dill, D. (1998). Evaluating the 'Evaluative State': Implications for Research in Higher Education. *European Journal of Education*, 33, n.º 3, pp. 371-377.
- DN online. (20 de junho de 2016). *Universidades e Politécnicos Vão Ser Avaliados por Agência de Acreditação*. Obtido em 2016, de Diário de Notícias: <http://www.dn.pt>
- Dobbins, M., Knill, C., & Vögtle, E. M. (2011). An Analytical Framework for the Cross-Country Comparison of Higher Education Governance. *Higher Education (2011)* 62:665–683, 62, pp. 665-683.
- Enders, J., & Boer, H. D. (2009). The Mission Impossible of the European University: Institutional Confusion and Institutional Diversity. Em A. Amaral, G. Neave, C. Musselin, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (pp. 159-179). London New York: Springer Science+Business Media B.V.
- ENQA, E. (2018). *ENQA - European Association For Quality Assurance In Higher Education*. Obtido de <http://www.enqa.eu/index.php/about-enqa/enqa-history/>
- Estanque, E., & Nunes, J. A. (outubro de 2003). Dilemas e desafios da Universidade: Recomposição social e expectativas dos estudantes da Universidade de Coimbra. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 66, pp. 5-44.

- Esterman, T. (6 de outubro de 2016). *Ensino Superior: Portugal Trava Tendência de Desinvestimento Público*. Obtido em 6 de outubro de 2016, de Expresso: <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2016-10-06->
- Etzioni, A. (1959). Authority Structure and Organizational Effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 4 (1), pp. 43-67.
- European University Association (2013). *Portuguese Higher Education: A View From The Outside*. Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, Lisboa.
- Eurydice (2012). *O Espaço Europeu de Ensino Superior em 2012 - Relatório sobre a Implementação do Processo de Bolonha*. Bruxelas: Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA P9 Eurydice)
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The Steering of Higher Education Systems: a Public Management Perspective. *Higher Educ*, 56, pp. 325-348.
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2012). El Pilotage de los Sistemas de Educación Superior: una Visión Desde la Perspectiva de la Gestión Pública. Em B. Kehm, *La Nueva Governanza de los Sistemas Universitarios* (pp. 133-174). Barcelona: Octaedro ICE-UB.
- Fonseca, M. (2012). The Student Estate. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 383-416). London New York: Springer Science+Business Media B.V.
- Frederickson, H. (2007). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. Em E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt, *The Oxford handbook of public management* (pp. 282-304). UK: Oxford University Press.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., & Christopher, W. L. (2012). *The Public Administration - Theory Primer*. USA: Westview Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Freidson, E., Chamboredon, J.-C., & Menger, P.-M. (1986). Les Professions Artistiques Comme Défi à L'analyse Sociologique. *Revue Française de Sociologie*, 27-3, pp. 431-443. Obtido em fevereiro de 2018, de http://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035_2969_1986_num_27_3_2324
- Fuller, S. (2006). Universities and the Future of Knowledge Governance From the Standpoint of Social Epistemology. Em G. Neave (Ed.), *Knowledge, Power and Dissent: Critical perspectives on higher education and research in knowledge society* (pp. 345–370). Paris: UNESCO Publishing.
- Fundação da Universidade de Aveiro. (2016). *Relatório de Avaliação do Período Experimental 2010-2014*. Universidade de Aveiro.
- Fundação ISCTE IUL, I. U. (2015). *Relatório de Avaliação do Período Experimental de Cinco Anos de Regime Fundacional*. Lisboa: ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa.
- Fundação Universidade do Porto. (2015). *Relatório de Avaliação do Período Experimental de cinco Anos de Vigência do Regime Fundacional na Universidade do Porto*. Porto: U. Porto.
- Gago, M. (2004). Jornadas de Bolonha na Universidade de Aveiro. Aveiro, Portugal.
- Giauque, D. (2003). New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 69, n.º 4, pp. 567 - 592.
- Gomes, P. J. (2004). A Evolução do Conceito de Qualidade: dos Bens Manufaturados aos Serviços de Informação. *Cadernos BAD 2*.
- Gonçalves, M. (2012). Changing Legal Regimes and the Fate of Autonomy in Portuguese Universities. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 161-177). Heidelberg/London/New York: Springer.

- Gonçalves, N. (março de 2013). O Progresso da Ideia da Gestão Empresarial na Administração Pública Portuguesa - Tese de Doutoramento. ISCTE, IUL - Departamento de Sociologia, Lisboa, Portugal.
- Gornitzka, A. (2009). *Networking Administration in Areas of National Sensitivity: The Commission and European Higher Education*. Heidelberg/London/New York: Springer.
- GSEAMA. (2017). *Programa Simplex+ 2016: Resultados do estudo de impacto económico Simplex*. XXI Governo Constitucional, Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa, Lisboa.
- Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining Quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18, pp. 9-34. doi:<https://doi.org/10.1080/0260293930180102>
- Heitor, M. (2007). *Reflexões sobre a Reforma do Ensino Superior em Portugal*. Obtido de http://www.mctes.pt/archive/doc/NOTAS_RJIES_MH_26jun07
- Heitor, M. (2015). Ciência e Conhecimento na Modernização de Portugal. Em M. Rodrigues, & M. Heitor (Edits.), *40 Anos de Políticas de Ciência e Ensino Superior* (pp. 81-146). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Heitor, M., & Horta, H. (2012). Science and Technology in Portugal: From Late Awakening to the Challenge of Knowledge-Integrated Communities. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 179-226). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Herzberg, F. (1966). *Work and the Nature of Man*. New York: Thomas Y. Crowell Co.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Hood, C. (1995a). Emerging Issues In Public Administration. *Public Administration*, 73, pp. 165–183.
- Hood, C. (1995b). The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, n.ºs 2-3, pp. 93-109.

- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Brookfield, USA: Dartmouth Publishing Company.
- JN. (26 de agosto de 2013). *Jornal de Notícias online*. Obtido em 23 de outubro de 2016, de <https://www.jn.pt/>
- Jongbloed, B. (2010). *Funding Higher Education: A View Across Europe*. Center For Higher Education Policy Studies - University of Twente The Netherlands.
- Jorge, M. (2014a). Ciência e Ética: O Projeto sonhado pelos Pais Fundadores e os Seus Limites. Em J. Sequeiros (Ed.), *Universidade, Ciência e Sociedade: Desafios e Fronteiras Éticas* (pp. 17-27). Porto.
- Jorge, M. (2014b). Competição ou Cooperação na Universidade: Algumas Reflexões (2). Em J. Sequeiros (Ed.), *Universidade, Ciência e Sociedade: Desafios e Fronteiras Éticas* (pp. 35-38). Porto.
- Kehm, B. M. (2012). Gobernanza: Qué es? Es important? Em B. M. Kehm, *La Nueva Gobernanza de los Sistemas Universitarios* (M. Casals, Trad., 1.^a ed., pp. 19-48). Barcelona: Octaedro-ICE.
- Klijn, E. H. (2012). Public Mangement and Governance: a comparison of Two Paradigms to Deal With Modern Complex Problems. Em D. L. Faur (Ed.), *The Hanbook of Governance* (pp. 201-214). Oxford: Oxford University Press.
- Kogan, M. (2004). The issues. In *Managerialism and Evaluation in Higher Education. Forum Occasional Paper Series* (pp. 2-10). Paris: UNESCO.
- Latour, B. (10 de April de 1998). Essays On Science and Society: From the World of Science to the World of Research? *Science*, 280, Issue 5361, pp. 208-209.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. (1972). *O Desenvolvimento Organizacional*. São Paulo: Edgar Blucher.
- Leitão, A. (2015). Fundamentos Constitucionais do Ensino Superior. Em M. d. Rodrigues, & M. Heitor, *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior* (pp. 521-538). Coimbra: Edições Almedina, S. A.

- Leroy, A. (1999). Les Réforme administratives dans les pays de l'OCDE: une tentative de synthèse. *État et Gestion Publique* (pp. 27-33). Paris: Conseil d'Analyse Economique.
- Lima, L. (1997). O Paradigma da Educação Contábil: Políticas Educativas e Perspectivas Gerencialistas no Ensino Superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, pp. 43-59.
- Lima, L. (2012). Patterns of Institutional Management: Democratisation, Autonomy and the Managerialist Canon. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009* (pp. 287-306). London New York: Springer Science+Business Media B.V.
- Lima, L. (n.d.). *A democratização do governo das escolas públicas em Portugal*. Obtido em 14 de maio de 2012, de Biblioteca Digital da Universidade do Porto: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/7210.pdf>
- Lima, L., Azevedo, M. L., & Catani, A. M. (março de 2008). O Processo de Bolonha, a Avaliação da Educação Superior e Algumas Considerações Sobre a Universidade Nova. *Avaliação (Campinas, Sorocaba)*, pp. 7-36.
- Maassen, P. (2012). Cambios en la Configuración de la Gobernanza. Una Interpreta de la Introducción de Nuevas Estruturas de Gestión en la Educación Superior. Em B. Kehm, *La Nueva Gobernanza de los Sistemas Universitários* (pp. 99-132). Barcelona: Octaedro ICE-UB.
- Maassen, P., & Musselin, C. (2009). European Integration and the Europeanisation. Em A. Amaral, G. Neave, C. Musselin, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and Governance of Higher Education and Research* (pp. 3-16). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Machado, J. (2003). *Dicionário Onomástico Etimológico da Língua Portuguesa* (3.^a ed.). Lisboa: Livros Horizonte.
- Machado, M. d., & Cerdeira, L. (2012). Shaping the 'New' Academic Profession. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 353-381). Heidelberg/London/New York: Springer.

- Machado, M., Soares, V., Brites, R., Ferreira, J., Farhngmehr, M., & Gouveia, O. (2011). Uma Análise da Satisfação e da Motivação dos Docentes no Ensino Superior Português. *Revista Lusófona de Educação*, 17, pp. 167-181.
- Madureira, C. (2015). A Reforma da Administração Pública Central no Portugal Democrático: Do Período Pós-Revolucionário à Intervenção da Troika. *Revista de Administração Pública*, pp. 547-562.
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). The Need of a XXI Century Governance For Public Administration: The Specific Case of Portugal. *Viesoji Politika ir Administravimas-Public Policy And Administration*, 31, pp. 35-48.
- Madureira, C., & Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem Organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 12, n.º 2, pp. 153-171.
- Magalhães, A. M., & Santiago, R. (2012). Governance, Public Management and Administration of Higher Education in Portugal. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 227-247). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Mano, M., & Marques, M. C. (2012). Novos Modelos de Governo na Universidade Pública em Portugal e Competitividade. *Revista de Administração Pública*, 46(3), pp. 721-736.
- Marques, M. C. (2001). RAPP - A Reforma da Administração Financeira e o Novo Enquadramento Contabilístico da Administração Pública. *Revista da Administração e Políticas Públicas*, II, n.º 2, pp. 116-125.
- Marques, M. (2012). *A Universidade Pública e os Modelos de Governo; Uma Visão sobre o Contexto actual Português*. Obtido em 23 de maio de 2012, de Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión: http://www.observatorio-iberoamericano.org/RICG/N%C2%BA%2019/Maria_da_Concei%C3%A7ao_da_Costa_Marques.pdf

- Martens, K., & Wolf, K. D. (2009). Boomerangs and Trojan Horses: The Unintended Consequences of internationalising Education Policy Through the EU and the OECD. Em A. Amaral, G. Neave, C. Mussolin, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (pp. 81-108). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Martins, H. (2004). The Marketisation of Universities and Some Cultural Contradictions of Academic Capitalism. *Metacrítica : Revista de Filosofia*, n.º 4 [12], pp. 1-38. doi: <http://hdl.handle.net/10437/2547>
- Martins, M. (2015). A Liberdade Académica e os Seus Inimigos. *Comunicação e Sociedade*, 27, pp. 405-420. doi:[http://dx.doi.org/10.17231\(2015\).2109](http://dx.doi.org/10.17231(2015).2109)
- Martins, P. (2012). *As Universidades Fundacionais e o New Public Mangement*. Dissertação, Lisboa.
- Massy, W. F. (2004). Collegium Economicum: Why Institutions Do What They Do? *Change*, n.º 26, 4, pp. 26-35.
- Maureen, T. (2001). Measuring Quality and Performance in Higher Education. *Quality in Higher Education*, 7, n.º 1, pp. 47-54. doi: 10.1080/13538320120045076
- MCTES. (2015). *Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Fórmulas e Procedimentos*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação e Ciência.
- Meier, K., & O'Tool, L. J. (2009). The Proverbs of New Public Management: Lessons from an Evidence-Based Research Agenda. *The American Review of Public Administration*, 39, pp. 4-22.
- Merton, R. (1973). The Normative Structure of Science. Em R. K. Merton, *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations* (pp. 267-278). Chicago: University of Chicago Press.
- Metcalf, L., & Richards, S. (1991). *Improving Public Management*. London: Sage.
- Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e dinâmica das Organizações* (1.^a ed.). Lisboa: D. Quixote, Lda.

- Miranda, J. (2012). *Sobre o Governo das Universidades Públicas*. Obtido em 14 de março de 2018, de Instituto de Ciências Jurídico-Políticas: <https://www.icjp.pt/>
- Moreira, A. (2012). Prefácio. Em F. S. Santos, & N. d. Filho, *A Quarta Missão da Universidade - INternacionalização Universitária na Sociedade do Conhecimento* (pp. 9-16). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Moscatti, R. (2009). The Implementation of the Bologna. Em R. Moscatti, A. Amaral, G. Neave, C. Musselin, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and Governance of Higher Education and Research* (pp. 207-226). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Mozzicafreddo, J. (2001a). Cidadania e Administração Pública em Portugal. Em J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes, *Administração e Política Perspectiva de Reforma na Europa e nos Estados Unidos* (1.^a ed., Vol. 1.^o). Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2001b). Modernização da Administração Pública e Poder Político. Em J. Mozzicafreddo, *Administração e Política - Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J., & Gomes, J. S. (2001). *Administração e Política - Perspectivas e Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J., & Gouveia, C. (2011). Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal. Em J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes, *Projectos de Inovação na Gestão Pública* (pp. 5-59). Lisboa: Mundos Sociais.
- Musselin, C. (2009). The Side Effects of the Bologna Process of National Institutional Settings: the case of France. Em A. Amaral, G. Neave, C. Musselin, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (pp. 181-206). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Neave, G. (1998). The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, Vol. 33, n.º 3, 1998, 33, pp. 265-284.

- Neave, G. (2005). *On Snowballs, Slopes and the Process of Bologna: Some Testy Reflections on the Advance of Higher Education in Europe*. Oslo: University of Oslo: ARENA – Centre for European Studies.
- Neave, G. (2009). The Bologna Process as Alpha or Omega, or, on Interpreting History and Context as Inputs to Bologna, Prague, Berlin and Beyond. Em G. N. Alberto Amaral, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and the Governance of Higher Education*. Heidelberg/London/New York: Springer.
- Neave, G., & Amaral, A. (2012). Introduction. On Exceptionalism: The nation, a Generation and Higher Education, Portugal 1974-2009. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009* (pp. 1-46). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Neave, G., & Van Vught, F. (1991). *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. London: Pergamon Press.
- Notícias ao Minuto. (6 de janeiro de 2016). *Notícias ao Minuto*. Obtido de <https://www.noticiasao minuto.com/>
- OCDE. (1996). *Priorité aux Citoyens: La Reforme de la Gestion Public au Portugal*. Paris: Organisation de la Coopération et de Développement Économiques.
- OECD. (2009). *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Government*. (P. OECD, Ed.) Obtido em janeiro de 2018, de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048263-en>
- OECD. (2015). *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Obtido em 9 de novembro de 2017, de <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>
- Olsen, J. (2012). Qué Tipo de Universidad Para Qué Tipo de Sociedad. Em B. Kehm, *La Nueva Governanza de los Sistemas Universitarios* (M. Casals, Trad., Primeira ed., pp. 49-98). Barcelona: Octaedro ICE-UB.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Setor*. New York: Plume.

- Osborne, S. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Em S. P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 1-16). London and New York: Routledge.
- Pabian, P. (2009). Europeanisation of Higher Education Governance in the Post-Communist Context:. Em A. Amaral, C. M. Guy Neave, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (pp. 257-280). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Peci, A., Pieranti, O., & Rodrigues, S. (2008). Governança e New Public Management: Convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações e Sociedade (O&S)*, 15, n.º 46, pp. 39-55.
- Pedrosa, J., Santos, H. C., Mano, M., & Gaspar, T. (2012). *Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal: Análise dos Usos do Modelo em Instituições Públicas*. Aveiro.
- Pedrosa, J. (2015). Autonomia e Governança das Instituições de Educação Superior. Em M. Rodrigues, & M. Heitor, *40 Anos de Política de Ciência e de Ensino Superior* (pp. 813-824). Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Pereira, Á. S., & Lains, P. (2012). From an Agrarian Society to a Knowledge Economy? The Rising Importance of Education to the Portuguese Economy, 1950–2009. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 109-134). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Peters, B. (2017). "Management, management everywhere: whatever happened to governance?" *International Journal of Public Setor Management*, Vol. 30 Issue: 6-7, pp. 606-614. Obtido em 10 de outubro de 2017, de <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2017-0146>
- Peters, B. (2001). *The Future of Governing* (2.^a ed.). Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B. (2009). Still de Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants. *Public Policy and Administration*, n.º 30, pp. 7-21.

- Peters, B. G., & Pierre, J. (Apr. de 1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Jornal of Public Administration Research and Theory: J- Part*, 8, n.º 2, pp. 223-243.
- Peters, B.(1997). Policy Transfers Between Governments; The Case of Administrative Reforms. *West European Politics*, pp. 71-88.
- Pinto, M. (2004). Modernização Administrativa e Qualidade: Uma Ferramenta Chamada CAF. *Cadernos BAD* 2, pp. 66-77.
- Pires, A. (2000). A Qualidade em Serviços Públicos. *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo* (pp. 119-125). Lisboa: Institutio Superior de Ciências Socias e Políticas.
- Pitschas, R. (1993). Max Weber's Theory on Bureaucracy. *The Indian Journal of Public Administration*, XXXIX, n.º 4, pp. 644-650.
- Pitschas, R. (2007). Gestão do Valor Público. Em J. P. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. S. Batista, *Interesse Público, Estado e Administração* (pp. 49-67). Lisboa: Celta Editora.
- Pollit, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or cultural changes in the 190s* (2.ª ed.). Oxford: Blackwell Publishers, Lda.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. UK: McGraw-Hill Education. Obtido em 7 de outubro de 2017, de https://books.google.pt/books?id=Y2mLjpxue18C&lr=&hl=pt-PT&source=gbs_navlinks_s
- Pollitt, C. (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administratie Si Management Public*, 8, pp. 110-115.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (1995). *Quality Improvment in European Public Services - Concepts, Cases and Commentary*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2002). Avaliando Reformas da Gestão Pública: Uma Perspetiva Internacional. *Revista do Serviço Público*, Ano 53 Número 3, pp. 5-28.

- Pollitt, C., Thiel, S., & Homburg, V. (2007). *New Public Management in Europe - Adaptation and Alternatives*. UK: Palgrave Macmillan.
- Prata, M. A. (2002). *Academia de Coimbra (1880-1926) Contributo para a sua História* (1.^a ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Queiró, J. F., & Pedrosa, J. (2005). *Governar a Universidade Portuguesa - Missão, Organização, Funcionamento e Autonomia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Rectores, U. E. (18 de setembro de 1988). Magna Charta Universitatum. Bologna, Italy.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, , 252pp. (*Public Policy & Management*). Philadelphia, US: Open University Press.
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28 (08), pp. 1243-1264.
- Rocha, J. (2000a). Gestão por objetivos na Administração Pública. *Gestão por objectivos na Administração Pública* (pp. 47-54). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Rocha, J. (2000b). Modelos de Gestão Pública. *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, n.º 1, pp. 6-16.
- Rocha, J. (2000c). *Modernização das Universidades e Gestão Participada*. Obtido em 19 de maio de 2012, de Repositório da Universidade do Minho: <http://hdl.handle.net/1822/2925>
- Rocha, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.
- Rocha, J. (2011). *Gestão Pública -Teorias, Modelos e Práticas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J., & Araújo, J. (2007). Administrative reform in Portugal: problems and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, Vol 73, Issue 4, pp. 583 - 596.

- Rosa, M. (2003). *Definição de Bases Estratégicas e de Excelência para o Desenvolvimento do Ensino Superior em Portugal*. Universidade de Aveiro: Tese de Doutoramento.
- Rosa, M., & Sarrico, C. (2012). Quality, Evaluation and Accreditation: from Steering, Through Compliance, on to Enhancement and Innovation? Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 249-264). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Rosa, M., Amado, D., & Amaral, A. (2012). Alocação de Financiamento e Gestão de Pessoal. Um Exemplo Português. Em P. Teixeira, & G. Neave, *Alberto Amaral: Um Cientista Entre a Academia e a Ágora* (pp. 259-278). Porto: Editora da Universidade do Porto.
- Sá, P., Sampaio, P., & Rosa, M. (2011). *Modelos de Gestão pela Qualidade Total: um contributo para a implementação de sistemas*. Obtido em 10 de outubro de 2017, de Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa: http://www.forumgestaoensinosuperior2011.ul.pt/docs_documentos/15/paineis/09/psds_ps_mjr.pdf
- Santiago, R., & Carvalho, T. (2011). Mudança no Conhecimento e na Profissão Académica em Portugal. *Cadernos de Pesquisa*, pp. 403-420.
- Santiago, R., & Ferreira, A. (2012). Entre a "Gaiola de Ferro" e a "Gaiola de Cristal": Perceções dos Académicos Portugueses Sobre o Controlo e a Regulação Política e Institucional do Trabalho Académico. *Sociedade, Crise e Reconfigurações - VII Congresso Português de Sociologia*, (pp. 1-18). Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- Santos, B. (2005). A Universidade no Século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. *Educação, Sociedade & Culturas*, pp. 137-202.
- Santos, B., & Almeida Filho, N. (2008). *A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova*. Coimbra: Almedina. Obtido em 29 de abril de 2018, de Estudo Geral: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/12122>

- Santos, B., & Gomes, C. (Novembro de 2001). *As Tendências da Gestão Pública: Uma breve abordagem*. (C. d. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Ed.) Obtido em 29 de Abril de 2012, de <http://opj.ces.uc.pt/pdf/5.pdf>
- Santos, F. (2017). *Fundação Francisco Manuel dos Santos*. Obtido de Direitos e Deveres dos Cidadãos: <https://www.direitosedeveres.pt/>
- Santos, F., & Filho, N. (2012). *A Quarta Missão da Universidade - Internacionalização Universitária na Sociedade do Conhecimento*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Sarrico, C., & Rosa, M. (2015). Avaliação da qualidade do Ensino Superior: da perda da confiança aos esforços para restaurá-la. Em M. Rodrigues, & M. Heitor, *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior* (pp. 863-882). Coimbra: Almedina, SA.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, pp. 347-369.
- Serra, A. (2017). *Plano de Atividades para 2017*. Universidade de Lisboa. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP).
- Silva, J. (2000). Que Futuro para a Reforma Administrativa. *Reformar a Administração Pública: Um Imperativo* (pp. 51-54). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Silva, J. (2015). *Plano Estratégico da Universidade de Coimbra 2015-2019*. Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Soares, V. M. (2001). Meira Soares, V. (2001). The Academic Profession in a Massifying System: The Portuguese Case. Em J. Enders (Ed.), *The Academic Staff in Europe: Changing Contexts and Conditions* (pp. 233-253) (pp. 233-253). Westport, CT: Greenwood Press.
- Sobral, J. (2012). National Identity and Higher Education: From the Origins till 1974. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 49-65). Heidelberg/London/New York: Springer.

- Stoer, S. (1983). A Reforma de Veiga Simão no Ensino: projeto de desenvolvimento social ou "disfarce humanista"? *Análise Social, XIX* (77-78-79), pp. 793-822.
- Tavares, A., Araújo, J., & Rocha, J. (2011). A Universidade como Fundação: Nota de Investigação. Universidade do Minho.
- Teixeira, P. (2015). Financiamento do Ensino Superior: Expansão, Diversificação e Crise. Em M. Rodrigues, & M. Heitor, *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior* (pp. 843-861). Coimbra: Edições Almedina, S. A.
- Teixeira, P. (2012). The Changing Public–Private Mix in Higher Education: Analysing Portugal’s Apparent Exceptionalism. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 307-328). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Teixeira, P., Amaral, A., & Magalhães, A. (2012). *Autonomia e Ensino Superior em Portugal: Tendências Europeias e Especificidades Nacionais*. (CNE, Ed.) Obtido em 23 de abril de 2018, de Conselho Nacional da Educação: <http://www.cnedu.pt>
- Torgal, L. (2008). A Universidade entre a Tradição e a Modernidade. *Revista Intellectus, Ano 07 Vol I*, pp. 1-40.
- Torgal, L. (2012). University, Society and Politics. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 67-86). Heidelberg/London/New York: Springer.
- União Europeia (2011b). Recent Developments in European Higher Education Systems. Brussels: Commission Staff Working Document. (2011). *Recent Developments in European Higher Education Systems*. Brussels: Commission Staff Working Document.
- Universidade de Coimbra. (2015). *Plano Estratégico da Universidade de Coimbra 2015-2019*. Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Universidade de Coimbra. (2016). *Relatório de Gestão e Contas da Universidade de Coimbra de 2016*. Coimbra.

- Universidade de Coimbra. (2017). *Relatório de Gestão e Contas da Universidade de Coimbra de 2017*. Coimbra. Obtido em julho de 2018 de http://www.uc.pt/dpgd/doc_gestao.
- Universidade de Coimbra. (2018). *Divisão de Relações Internacionais*. Obtido em agosto de 2018 de Universidade de Coimbra: <http://www.uc.pt/driic/Acordos/>
- Universidade de Lisboa. (2016). *Relatório de Gestão e de Atividades da Universidade de Lisboa*. Lisboa.
- Universidade de Lisboa. (2017). *Documentos de Gestão UL*. Obtido em agosto de 2018 de Universidade de Lisboa: <https://www.ulisboa.pt/sites/ulisboa.pt/files/documents>.
- Universidade de Lisboa. (2018a). *Redes e Associações*. Obtido em agosto de 2018 de Universidade de Lisboa: <https://www.ulisboa.pt/info/redes-e-associacoes>.
- Universidade de Lisboa. (2018b). *Sobre Nós ULisboa*. Obtido em agosto de 2018, de U Lisboa/Universidade de Lisboa: <https://www.ulisboa.pt/sobre-nos>.
- Universidade do Porto (2015). *Plano Estratégico UPorto 2020*. Obtido em 14 de março de 2018, de UPorto: http://sigarra.up.pt/up/pt/conteudos_service.conteudos_cont?pct_id=20578&pv_cod=43caaSkaEarE
- Universidade do Porto. (2015). *PLano Estratégico UPorto 2020*. Porto. Obtido em setembro de 2018 de <https://sigarra.up.pt/up/pt>.
- Universidade do Porto. (2017a). *A Cooperação na Universidade do Porto*. Obtido em setembro de 2018 de UPorto - Cooperação: https://sigarra.up.pt/up/pt/web_base.gera_pagina?p_pagina=1024035.
- Universidade do Porto. (2017b). *Relatório de Atividades e Contas da Universidade do Porto 2016*. Obtido em setembro de 2018 de Sigarra UPorto: <https://sigarra.up.pt>.
- Universidade do Porto. (2018). *A Universidade do Porto em Números*. Obtido em setembro de 2018 de Sigarra UPorto: https://sigarra.up.pt/up/pt/conteudos_geral.ver?pct_pag_id=122350&pct_parametros=p_pagina=122350&pct_grupo=895&pct_grupo=887#887.

- Veiga, A., & Amaral, A. (2012). The Impacts of Bologna and of the Lisbon Agenda. Em G. Neave, & A. Amaral (Edits.), *Higher Education in Portugal 1974-2009 - A Nation, a Generation* (pp. 265-284). Heidelberg/London/New York: Springer.
- Weber, M. (1964). *Economia y Sociedad - Esbozo de Sociologia Comprensiva* (2.^a ed.). (J. Echavarria, J. Parella, Máñez E. G., E. Ímaz, & F. Mora, Trads.) Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, D.J., Dawis, R.V., England, G. W., & Lofquist, L. (1967). Manual for the Minnesota Satisfaction Questionnaire. (I. R. University of Minnesota, Ed.) *Minnesota Studies in Vocational Rehabilitation*, 22.
- Witte, J. (2009). Parallel Universes and Common Themes: Reforms of Curricular Governance in the Bologna Context. Em A. Amaral, G. Neave, C. Musselin, & P. Maassen (Edits.), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (pp. 227-256). Heidelberg/London/New York: Springer.
- XIII Governo, C. (1995). *República Portuguesa - Arquivo Histórico*. Obtido em novembro de 2017, de XIII Governo Constitucional 1995 - 1999: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc13.aspx>
- XVII Governo, C. (s.d.). *Programa do XVII Governo Constitucional 2005-2009*. Obtido de República Portuguesa, Arquivo Histórico: <https://www.historico.portugal.gov.pt>
- XX Governo, C. (2015). *Programa do XX Governo Constitucional*. Obtido de República Portuguesa, Arquivo Histórico: <https://www.historico.portugal.gov.pt>
- XXI Governo, C. (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional*. Obtido de República Portuguesa: <https://www.portugal.gov.pt>

IX.1. Fontes legislativas

Decreto-Lei n.º 221/74 de 27 de maio. Diário do Governo, Série I, n.º 123, p. 659. Ministério da Educação e Cultura. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 781-A/76 de 28 de outubro. Diário da República n.º 253, Série I, pp. 2460(3)-2460(9). Ministério da Educação e Investigação Científica. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho. Diário da República n.º 172, Série I-A, pp. 3502-3509. Ministério das Finanças. Lisboa.

Decreto-lei n.º 252/97 de 26 de setembro. Diário da República n.º 223, Série I-A, pp. 5318-5321. Ministério das Finanças. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 42/2005 de 22 de fevereiro. Diário da República n.º 37, I -A Série, 1494-1499. Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 369/2007 de 5 de novembro. Diário da República, Série I, n.º 212, pp. 8032-8040. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 396/2007 de 31 de dezembro de 2007. Diário da República n.º 25, Série I, pp. 9165-9173. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 205/2009 de 31 de agosto. Diário da República N.º 168, Série I, pp. 5729-5757. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Lisboa.

Despacho Normativo n.º 43/2008 de 1 de setembro. Diário da República, Série II - n.º 168, pp. 38329-38340. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro. Lisboa.

Despacho Normativo n.º 5-A/2013 de 19 de abril. Diário da República, Série II. n.º 77-Suplemento, pp. 13056 (2)-13056 (13). Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Despacho Normativo n.º 8/2015 de 25 de maio. Diário da República, Série II - n.º 100, pp. 13286-13300. Ministério da Educação e Ciência - Gabinete do Secretário de Estado do Ensino Superior. Lisboa.

Despacho Normativo n.º 1-A/2016 de 1 de março. Diário da República Série II, n.º 42/2016, 2º Suplemento, pp. 7400(4)-7400(15). Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro. Lisboa.

Lei n.º 46/86 de 14 de outubro de 1986. Diário da República n.º 237, Série I, pp. 3067-3081. Assembleia da República. Lisboa

Lei n.º 108/88 de 24 de setembro. Diário da República n.º 222, Série I, pp. 3914-3919. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 32-A/2002 de 30 de dezembro. Diário da República n.º 301/2002, 1º Suplemento, I-A Série, pp. 8186-(2)-8186-(134). Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 37/2003 de 22 de agosto. Diário da República n.º 193/2003, Série I-A S, pp. 5359-5366. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 3/2004 de 15 de janeiro. Diário da República n.º 12, I-A Série, pp. 301-311. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 10/2004 de 22 de março. Diário da República n.º 69, I-A Série, pp. 1586-1589. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 38/2007 de 16 de agosto. Diário da República, n.º 157, Série I, pp. 5310-5313. Assembleia da República. Lisboa

Lei n.º 62/2007 de 10 de setembro. Diário da República n.º 174, Série I, pp. 6358-6389. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 8/2010 de 13 de maio. Diário da República N.º 93, Série I, pp. 1652-1653. Assembleia da República. Lisboa.

Portaria n.º 794/2000 de 20 de setembro. Diário da República n.º 218/2000, I-B Série, pp. 4976-5054. Ministérios das Finanças e da Educação. Lisboa

Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/91 de 31 de maio. Diário da República n.º 124/1991, I-B Série, pp. 2954 - 2956. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa

ANEXOS

Anexo A



**Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas**
Universidade de Lisboa

Excelentíssimo Senhor
Reitor da Universidade de Coimbra
Professor Doutor João Gabriel Monteiro de
Carvalho e Silva

***ASSUNTO: Tese de Doutoramento em Administração Pública: Pedido de autorização
para lançamento de questionário***

A aluna do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho, com o n.º 213359, está a desenvolver, no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, a tese com o título “Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: a educação sob a égide da Nova Gestão Pública”. De acordo com o projeto de investigação, aprovado e registado na Direção Geral do Ensino Superior, a doutoranda tem como objectivo geral compreender qual o impacto da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública na governação das Universidades e, por consequência, na atividade dos profissionais académicos. Através do questionário pretende, ainda, obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem da organização interna da Universidade em que desempenham funções (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto) determinada pelo Regime Jurídico em vigor, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

O questionário, alvo de pré teste e dos ajustamentos dele decorrentes, comporta questões dicotómicas e itens de resposta fechada, distribuídos por uma escala de Likert de seis pontos, acrescido da opção “não sei, não respondo”. Não obstante o pedido de indicação da Instituição onde o indivíduo se insere e a carreira correspondente, o questionário é anónimo e é garantido aos inquiridos que os dados recolhidos serão mantidos confidenciais, respeitando os princípios deontológicos de investigação em Ciências Sociais. Para melhor apreciação, o documento é enviado em anexo

É neste contexto que a Orientadora, Elisabete Reis de Carvalho, e o Coorientador, Ricardo Ramos Pinto, vêm solicitar autorização para o lançamento do questionário na Universidade que superiormente governa, com a divulgação direccionada por todos os membros de Órgãos da Universidade e das respectivas Unidades Orgânicas, docentes, investigadores e trabalhadores não docentes e não investigadores. O resultado da análise será disponibilizado a quem manifestar essa pretensão.

Na expectativa da anuência de Vossa Excelência ao nosso pedido, solicitamos a indicação sobre a eventual necessidade de dirigir a mensagem com o respetivo *link* de acesso ao questionário para distribuição pelos indivíduos a que se destina.

Muito gratos pela atenção que se dignar dispensar-nos, apresentamos respeitosos cumprimentos,

A Orientadora

Elisabete Reis de Carvalho

O Coorientador

Ricardo Ramos Pinto



Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa

Excelentíssimo Senhor
Reitor da Universidade de Lisboa
Professor Doutor António Manuel da Cruz Serra

ASSUNTO: Tese de Doutoramento em Administração Pública: Pedido de autorização para lançamento de questionário

A aluna do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho, com o n.º 213359, está a desenvolver, no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, a tese com o título “Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: a educação sob a égide da Nova Gestão Pública”. De acordo com o projeto de investigação, aprovado e registado na Direção Geral do Ensino Superior, a doutoranda tem como objectivo geral compreender qual o impacto da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública na governação das Universidades e, por consequência, na atividade dos profissionais académicos. Através do questionário pretende, ainda, obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem da organização interna da Universidade em que desempenham funções (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto) determinada pelo Regime Jurídico em vigor, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

O questionário, alvo de pré teste e dos ajustamentos dele decorrentes, comporta questões dicotómicas e itens de resposta fechada, distribuídos por uma escala de Likert de seis pontos, acrescido da opção “não sei, não respondo”. Não obstante o pedido de indicação da Instituição onde o indivíduo se insere e a carreira correspondente, o questionário é anónimo e é garantido aos inquiridos que os dados recolhidos serão mantidos confidenciais, respeitando os princípios deontológicos de investigação em Ciências Sociais. Para melhor apreciação, o documento é enviado em anexo

É neste contexto que a Orientadora, Elisabete Reis de Carvalho, e o Coorientador, Ricardo Ramos Pinto, vêm solicitar autorização para o lançamento do questionário na Universidade que superiormente governa, com a divulgação direccionada por todos os membros de Órgãos da Universidade e das respetivas Unidades Orgânicas, docentes, investigadores e trabalhadores não docentes e não investigadores. O resultado da análise será disponibilizado a quem manifestar essa pretensão.

Na expectativa da anuência de Vossa Excelência ao nosso pedido, solicitamos a indicação sobre a eventual necessidade de dirigir a mensagem com o respetivo *link* de acesso ao questionário para distribuição pelos indivíduos a que se destina.

Muito gratos pela atenção que se dignar dispensar-nos, apresentamos respeitosos cumprimentos,

A Orientadora

Elisabete Reis de Carvalho

O Coorientador

Ricardo Ramos Pinto



**Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas**
Universidade de Lisboa

Excelentíssimo Senhor

Reitor da Universidade do Porto

Professor Doutor Sebastião José Cabral
Feyo de Azevedo

***ASSUNTO: Tese de Doutoramento em Administração Pública: Pedido de autorização
para lançamento de questionário***

A aluna do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho, com o n.º 213359, está a desenvolver, no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, a tese com o título “Governação do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: a educação sob a égide da Nova Gestão Pública”. De acordo com o projeto de investigação, aprovado e registado na Direção Geral do Ensino Superior, a doutoranda tem como objectivo geral compreender qual o impacto da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública na governação das Universidades e, por consequência, na atividade dos profissionais académicos. Através do questionário pretende, ainda, obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem da organização interna da Universidade em que desempenham funções (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto) determinada pelo Regime Jurídico em vigor, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

O questionário, alvo de pré teste e dos ajustamentos dele decorrentes, comporta questões dicotómicas e itens de resposta fechada, distribuídos por uma escala de Likert de seis pontos, acrescido da opção “não sei, não respondo”. Não obstante o pedido de indicação da Instituição onde o indivíduo se insere e a carreira correspondente, o questionário é anónimo e é garantido aos inquiridos que os dados recolhidos serão mantidos confidenciais, respeitando os princípios deontológicos de investigação em Ciências Sociais. Para melhor apreciação, o documento é enviado em anexo

É neste contexto que a Orientadora, Elisabete Reis de Carvalho, e o Coorientador, Ricardo Ramos Pinto, vêm solicitar autorização para o lançamento do questionário na Universidade que superiormente governa, com a divulgação direccionada por todos os membros de Órgãos da Universidade e das respetivas Unidades Orgânicas, docentes, investigadores e trabalhadores não docentes e não investigadores. O resultado da análise será disponibilizado a quem manifestar essa pretensão.

Na expectativa da anuência de Vossa Excelência ao nosso pedido, solicitamos a indicação sobre a eventual necessidade de dirigir a mensagem com o respetivo *link* de acesso ao questionário para distribuição pelos indivíduos a que se destina.

Muito gratos pela atenção que se dignar dispensar-nos, apresentamos respeitosos cumprimentos,

A Orientadora

Elisabete Reis de Carvalho

O Coorientador

Ricardo Ramos Pinto



Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa

Excelentíssimo Senhor

Diretor da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa

Professor Doutor José Artur de Sousa Martinho Simões

ASSUNTO: Tese de Doutoramento em Administração Pública: Pedido de autorização para lançamento de questionário

A aluna do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho, com o n.º 213359, está a desenvolver, no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, a tese com o título “Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: a educação sob a égide da Nova Gestão Pública”. De acordo com o projeto de investigação, aprovado e registado na Direção Geral do Ensino Superior, a doutoranda tem como objectivo geral compreender qual o impacto da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública na governação das Universidades e, por consequência, na atividade dos profissionais académicos. Através do questionário pretende, ainda, obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem da organização interna da Universidade em que desempenham funções (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto) determinada pelo Regime Jurídico em vigor, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

O questionário, alvo de pré teste e dos ajustamentos dele decorrentes, comporta questões dicotómicas e itens de resposta fechada, distribuídos por uma escala de Likert de seis pontos, acrescido da opção “não sei, não respondo”. Não obstante o pedido de indicação da Instituição onde o indivíduo se insere e a carreira correspondente, o questionário é anónimo e é garantido aos inquiridos que os dados recolhidos serão mantidos confidenciais, respeitando os princípios deontológicos de investigação em Ciências Sociais. Para melhor apreciação, o documento é enviado em anexo

É neste contexto que a Orientadora, Elisabete Reis de Carvalho, e o Coorientador, Ricardo Ramos Pinto, vêm solicitar autorização para o lançamento do questionário na Universidade que superiormente governa, com a divulgação direcionada por todos os membros de Órgãos da Universidade e das respetivas Unidades Orgânicas, docentes, investigadores e trabalhadores não docentes e não investigadores. O resultado da análise será disponibilizado a quem manifestar essa pretensão.


Na expectativa da anuência de Vossa Excelência ao nosso pedido, solicitamos a indicação sobre a eventual necessidade de dirigir a mensagem com o respetivo *link* de acesso ao questionário para distribuição pelos indivíduos a que se destina.

Muito gratos pela atenção que se dignar dispensar-nos, apresentamos respeitosos cumprimentos,

A Orientadora


Elisabete Reis de Carvalho

O Coorientador


Ricardo Ramos Pinto



Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa

Excelentíssimo Senhor

Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Professor Doutor Pedro Romano Martinez

ASSUNTO: Tese de Doutoramento em Administração Pública: Pedido de autorização para lançamento de questionário

A aluna do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho, com o n.º 213359, está a desenvolver, no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, a tese com o título “Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: a educação sob a égide da Nova Gestão Pública”. De acordo com o projeto de investigação, aprovado e registado na Direção Geral do Ensino Superior, a doutoranda tem como objectivo geral compreender qual o impacto da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública na governação das Universidades e, por consequência, na atividade dos profissionais académicos. Através do questionário pretende, ainda, obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem da organização interna da Universidade em que desempenham funções (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto) determinada pelo Regime Jurídico em vigor, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

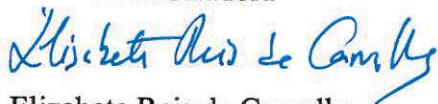
O questionário, alvo de pré teste e dos ajustamentos dele decorrentes, comporta questões dicotómicas e itens de resposta fechada, distribuídos por uma escala de Likert de seis pontos, acrescido da opção “não sei, não respondo”. Não obstante o pedido de indicação da Instituição onde o indivíduo se insere e a carreira correspondente, o questionário é anónimo e é garantido aos inquiridos que os dados recolhidos serão mantidos confidenciais, respeitando os princípios deontológicos de investigação em Ciências Sociais. Para melhor apreciação, o documento é enviado em anexo

É neste contexto que a Orientadora, Elisabete Reis de Carvalho, e o Coorientador, Ricardo Ramos Pinto, vêm solicitar autorização para o lançamento do questionário na Universidade que superiormente governa, com a divulgação direccionada por todos os membros de Órgãos da Universidade e das respetivas Unidades Orgânicas, docentes, investigadores e trabalhadores não docentes e não investigadores. O resultado da análise será disponibilizado a quem manifestar essa pretensão.

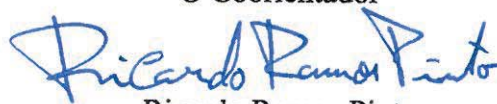
Na expectativa da anuência de Vossa Excelência ao nosso pedido, solicitamos a indicação sobre a eventual necessidade de dirigir a mensagem com o respetivo *link* de acesso ao questionário para distribuição pelos indivíduos a que se destina.

Muito gratos pela atenção que se dignar dispensar-nos, apresentamos respeitosos cumprimentos,

A Orientadora


Elisabete Reis de Carvalho

O Coorientador


Ricardo Ramos Pinto



Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa

Excelentíssimo Senhor

Diretor da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

Professor Doutor Paulo Jorge Farmhouse Simões Alberto

ASSUNTO: Tese de Doutoramento em Administração Pública: Pedido de autorização para lançamento de questionário

A aluna do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho, com o n.º 213359, está a desenvolver, no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, a tese com o título “Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: a educação sob a égide da Nova Gestão Pública”. De acordo com o projeto de investigação, aprovado e registado na Direção Geral do Ensino Superior, a doutoranda tem como objectivo geral compreender qual o impacto da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública na governação das Universidades e, por consequência, na atividade dos profissionais académicos. Através do questionário pretende, ainda, obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem da organização interna da Universidade em que desempenham funções (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto) determinada pelo Regime Jurídico em vigor, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

O questionário, alvo de pré teste e dos ajustamentos dele decorrentes, comporta questões dicotómicas e itens de resposta fechada, distribuídos por uma escala de Likert de seis pontos, acrescido da opção “não sei, não respondo”. Não obstante o pedido de indicação da Instituição onde o indivíduo se insere e a carreira correspondente, o questionário é anónimo e é garantido aos inquiridos que os dados recolhidos serão mantidos confidenciais, respeitando os princípios deontológicos de investigação em Ciências Sociais. Para melhor apreciação, o documento é enviado em anexo

É neste contexto que a Orientadora, Elisabete Reis de Carvalho, e o Coorientador, Ricardo Ramos Pinto, vêm solicitar autorização para o lançamento do questionário na Universidade que superiormente governa, com a divulgação direcionada por todos os membros de Órgãos da Universidade e das respetivas Unidades Orgânicas, docentes, investigadores e trabalhadores não docentes e não investigadores. O resultado da análise será disponibilizado a quem manifestar essa pretensão.

Na expectativa da anuência de Vossa Excelência ao nosso pedido, solicitamos a indicação sobre a eventual necessidade de dirigir a mensagem com o respetivo *link* de acesso ao questionário para distribuição pelos indivíduos a que se destina.

Muito gratos pela atenção que se dignar dispensar-nos, apresentamos respeitosos cumprimentos,

A Orientadora

Elisabete Reis de Carvalho

O Coorientador

Ricardo Ramos Pinto



Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa

Excelentíssimo Senhor

Presidente do Instituto Superior de Ciências Sociais e
Políticas da Universidade de Lisboa

Professor Doutor Manuel Augusto Meirinho Martins

**ASSUNTO: Tese de Doutoramento em Administração Pública: Pedido de autorização
para lançamento de questionário**

A aluna do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho, com o n.º 213359, está a desenvolver, no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, a tese com o título “Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: a educação sob a égide da Nova Gestão Pública”. De acordo com o projeto de investigação, aprovado e registado na Direção Geral do Ensino Superior, a doutoranda tem como objectivo geral compreender qual o impacto da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública na governação das Universidades e, por consequência, na atividade dos profissionais académicos. Através do questionário pretende, ainda, obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem da organização interna da Universidade em que desempenham funções (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto) determinada pelo Regime Jurídico em vigor, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

O questionário, alvo de pré teste e dos ajustamentos dele decorrentes, comporta questões dicotómicas e itens de resposta fechada, distribuídos por uma escala de Likert de seis pontos, acrescido da opção “não sei, não respondo”. Não obstante o pedido de indicação da Instituição onde o indivíduo se insere e a carreira correspondente, o questionário é anónimo e é garantido aos inquiridos que os dados recolhidos serão mantidos confidenciais, respeitando os princípios deontológicos de investigação em Ciências Sociais. Para melhor apreciação, o documento é enviado em anexo

É neste contexto que a Orientadora, Elisabete Reis de Carvalho, e o Coorientador, Ricardo Ramos Pinto, vêm solicitar autorização para o lançamento do questionário na Universidade que superiormente governa, com a divulgação direcionada por todos os membros de Órgãos da Universidade e das respetivas Unidades Orgânicas, docentes, investigadores e trabalhadores não docentes e não investigadores. O resultado da análise será disponibilizado a quem manifestar essa pretensão.

Na expectativa da anuência de Vossa Excelência ao nosso pedido, solicitamos a indicação sobre a eventual necessidade de dirigir a mensagem com o respetivo *link* de acesso ao questionário para distribuição pelos indivíduos a que se destina.

Muito gratos pela atenção que se dignar dispensar-nos, apresentamos respeitosos cumprimentos,

A Orientadora

Elisabete Reis de Carvalho

O Coorientador

Ricardo Ramos Pinto



Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa

Excelentíssimo Senhor

Presidente do Instituto Superior de Economia e
Gestão da Universidade de Lisboa

Professor Doutor Mário Fernando Maciel Caldeira

ASSUNTO: Tese de Doutoramento em Administração Pública: Pedido de autorização para lançamento de questionário

A aluna do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho, com o n.º 213359, está a desenvolver, no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, a tese com o título “Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: a educação sob a égide da Nova Gestão Pública”. De acordo com o projeto de investigação, aprovado e registado na Direção Geral do Ensino Superior, a doutoranda tem como objectivo geral compreender qual o impacto da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública na governação das Universidades e, por consequência, na atividade dos profissionais académicos. Através do questionário pretende, ainda, obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem da organização interna da Universidade em que desempenham funções (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto) determinada pelo Regime Jurídico em vigor, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

O questionário, alvo de pré teste e dos ajustamentos dele decorrentes, comporta questões dicotómicas e itens de resposta fechada, distribuídos por uma escala de Likert de seis pontos, acrescido da opção “não sei, não respondo”. Não obstante o pedido de indicação da Instituição onde o indivíduo se insere e a carreira correspondente, o questionário é anónimo e é garantido aos inquiridos que os dados recolhidos serão mantidos confidenciais, respeitando os princípios deontológicos de investigação em Ciências Sociais. Para melhor apreciação, o documento é enviado em anexo

É neste contexto que a Orientadora, Elisabete Reis de Carvalho, e o Coorientador, Ricardo Ramos Pinto, vêm solicitar autorização para o lançamento do questionário na Universidade que superiormente governa, com a divulgação direcionada por todos os membros de Órgãos da Universidade e das respetivas Unidades Orgânicas, docentes, investigadores e trabalhadores não docentes e não investigadores. O resultado da análise será disponibilizado a quem manifestar essa pretensão.


Na expectativa da anuência de Vossa Excelência ao nosso pedido, solicitamos a indicação sobre a eventual necessidade de dirigir a mensagem com o respetivo *link* de acesso ao questionário para distribuição pelos indivíduos a que se destina.

Muito gratos pela atenção que se dignar dispensar-nos, apresentamos respeitosos cumprimentos,

A Orientadora


Elisabete Reis de Carvalho

O Coorientador


Ricardo Ramos Pinto



Instituto Superior de
Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa

Excelentíssimo Senhor
Presidente do Instituto Superior Técnico
da Universidade de Lisboa
Professor Doutor Arlindo Manuel Limede de Oliveira

ASSUNTO: Tese de Doutoramento em Administração Pública: Pedido de autorização para lançamento de questionário

A aluna do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho, com o n.º 213359, está a desenvolver, no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, a tese com o título “Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: a educação sob a égide da Nova Gestão Pública”. De acordo com o projeto de investigação, aprovado e registado na Direção Geral do Ensino Superior, a doutoranda tem como objectivo geral compreender qual o impacto da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública na governação das Universidades e, por consequência, na atividade dos profissionais académicos. Através do questionário pretende, ainda, obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem da organização interna da Universidade em que desempenham funções (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto) determinada pelo Regime Jurídico em vigor, Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

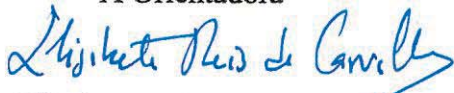
O questionário, alvo de pré teste e dos ajustamentos dele decorrentes, comporta questões dicotómicas e itens de resposta fechada, distribuídos por uma escala de Likert de seis pontos, acrescido da opção “não sei, não respondo”. Não obstante o pedido de indicação da Instituição onde o indivíduo se insere e a carreira correspondente, o questionário é anónimo e é garantido aos inquiridos que os dados recolhidos serão mantidos confidenciais, respeitando os princípios deontológicos de investigação em Ciências Sociais. Para melhor apreciação, o documento é enviado em anexo

É neste contexto que a Orientadora, Elisabete Reis de Carvalho, e o Coorientador, Ricardo Ramos Pinto, vêm solicitar autorização para o lançamento do questionário na Universidade que superiormente governa, com a divulgação direcionada por todos os membros de Órgãos da Universidade e das respetivas Unidades Orgânicas, docentes, investigadores e trabalhadores não docentes e não investigadores. O resultado da análise será disponibilizado a quem manifestar essa pretensão.


Na expectativa da anuência de Vossa Excelência ao nosso pedido, solicitamos a indicação sobre a eventual necessidade de dirigir a mensagem com o respetivo *link* de acesso ao questionário para distribuição pelos indivíduos a que se destina.

Muito gratos pela atenção que se dignar dispensar-nos, apresentamos respeitosos cumprimentos,

A Orientadora


Elisabete Reis de Carvalho

O Coorientador


Ricardo Ramos Pinto

Anexo B

Questionário Universidade (Doutoramento)

Este inquérito insere-se no trabalho de investigação no âmbito de uma tese de Doutoramento em Administração Pública, no Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Pretende-se, com a sua aplicação, compreender qual o impacto da aplicação de alguns princípios que caracterizam modelos ou correntes na governação das Universidades Públicas Portuguesas e também de obter dados sobre o conhecimento que os docentes, investigadores e não docentes possuem no que respeita à organização interna da Universidade em que desempenham funções.

O tratamento dos dados tem interesse estritamente científico, pelo que agradecemos que as respostas sejam dadas sem qualquer tipo de constrangimento, na certeza de que estão absolutamente garantidos o anonimato e a confidencialidade, no respeito pelos princípios deontológicos da investigação em Ciências Sociais.

O resultado da análise será disponibilizado a todos quantos manifestarem essa pretensão, após a defesa da tese. Para o efeito, por favor enderece o pedido para tesegc@gmail.com.

Muito obrigada pela sua colaboração.

Questionário Universidade (Doutoramento)

Notas Prévias

1 - Para facilitar a interpretação adotamos a designação de comum de Escola para significar, em geral, a Unidade de Ensino ou a Unidade de Ensino e Investigação da Universidade a que pertence.

2 - Utilizamos a designação de Diretor para significar o Diretor ou o Presidente da Unidade de Ensino ou da Unidade de Ensino e Investigação a que pertence.

3 - Utilizamos a expressão “sua Universidade” / “sua Escola” para significar a Universidade/Escola em que desempenha funções.

Questionário Universidade (Doutoramento)

I - Caracterização da variável

1. Sexo

- ☐ Feminino
- ☐ Masculino

2. Idade

3. Tempo de funções na Universidade

4. Desempenha funções na Universidade

- ☐ do Porto
- ☐ de Coimbra
- ☐ de Lisboa

5. A atividade principal é desenvolvida em:

- ☐ Serviços comuns a toda a Universidade
- ☐ Escola
- ☐ Unidade de Investigação
- ☐ Biblioteca, Museu, outra

6. Integra Órgão de Governo/Gestão?

- ☐ Sim
- ☐ Não

7. Carreira

- ☐ Docente de carreira
- ☐ Docente convidado
- ☐ Investigação
- ☐ Não Docente e não investigador

8. Membro Externo de Órgão de Governo?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Questionário Universidade (Doutoramento)

II - Estrutura de Governo das Universidades

De acordo com o seu conhecimento, indique, por favor, se as afirmações seguintes são verdadeiras ou falsas:

9. O Reitor é um dos Órgãos de Governo da Universidade.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

10. O Conselho Administrativo é um dos Órgãos de Governo da Universidade.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

11. A Assembleia da Universidade é um dos Órgãos de Governo da Universidade.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

12. O Conselho de Gestão é um dos Órgãos de Governo da Universidade.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

13. O Conselho de Curadores é um dos Órgãos de Governo da Universidade.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

14. O Conselho Geral é um dos Órgãos de Governo da Universidade.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

15. Compete ao Conselho Geral apreciar os atos do Reitor.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

16. O Reitor é o Órgão superior de governo da Universidade.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

17. O Conselho de Gestão aprecia os atos do Conselho Geral.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

18. O Conselho Geral é o Órgão de decisão estratégica e de supervisão da instituição.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

19. O Presidente do Conselho de Gestão é o Presidente do Conselho Geral.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

20. O Reitor é eleito através do voto direto de todos os membros da comunidade universitária.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

21. O Conselho Geral integra membros da comunidade universitária e membros externos à Universidade.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

22. O Conselho de Representantes/Conselho de Escola/Assembleia da Faculdade tem intervenção direta na escolha do Diretor da Escola.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

23. O Conselho Científico da Escola não integra membros eleitos.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

Questionário Universidade (Doutoramento)

III - Reforço de autonomia: Dimensões - Organização; Decisão

24. Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a discordo em absoluto e 6 corresponde a concordo em absoluto.

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	não sei/não respondo
24.1. O ensino deve centrar-se primordialmente no que a Escola e/ou a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos estudantes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24.2. A investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e/ou a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos estudantes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24.3. O ensino deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24.4. A investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	não sei/não respondo
24.5. A tomada de decisão na minha Universidade é predominantemente tomada pelos órgãos de governo colegiais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24.6. A tomada de decisão na minha Universidade é predominantemente tomada pelo órgão unipessoal-Reitor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24.7. O reforço do poder do Reitor traduz-se num forte controlo sobre o processo global de funcionamento das Unidades Orgânicas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24.8. O desenvolvimento da organização tem prioridade sobre os interesses dos profissionais da academia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24.9. Os superiores hierárquicos institucionais nas Universidades/Escolas (Reitores/Diretores) conseguem liderar processos de tomada de decisão mais eficientes e efetivos do que os liderados pelo Senado universitário antes da implementação do RJIES.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25. O Processo de recrutamento dos docentes/investigadores tem a participação direta de:

(Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a "não participa" e 6 corresponde a "participante intensamente".)

	1 (não participa)	2	3	4	5	6 (participa intensamente)	não sei/não respondo
25.1. Diretor da Escola/Unidade de Investigação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
25.2. Docentes/Investigadores da Escola/Unidade de Investigação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
25.3. Reitor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. O Processo de recrutamento dos não docentes/não investigadores tem a participação direta de:

(Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a "não participa" e 6 corresponde a "participante intensamente".)

	1 (não participa)	2	3	4	5	6 (participa intensamente)	não sei/não respondo
26.1. Diretor da Escola/Unidade de Investigação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26.2. Docentes/Investigadores da Escola/Unidade de Investigação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26.3. Reitor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

27. De acordo com o enquadramento legal em vigor, verificou-se um aumento de pessoal docente.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

28. Se **verdadeira**, indique o motivo:

- ☐ Criação de novos cursos
- ☐ Criação de novas linhas de investigação
- ☐ Substituição de docentes jubilados/aposentados
- ☐ Substituição de docentes em licença sabática ou com licença sem vencimento
- ☐ Contratação por contrato individual de trabalho
- ☐ Não sei/Não respondo

29. De acordo com o enquadramento legal em vigor, verificou-se uma diminuição de pessoal docente.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

30. Se **verdadeira**, indique os dois motivos mais relevantes:

- ☐ Cessação de contrato
- ☐ Restrições orçamentais
- ☐ Redefinição da política científica da instituição
- ☐ Não sei/Não respondo

31. Se a "cessação de contrato" foi uma das duas principais razões, indique o motivo de cessação:

- ☐ Falta de qualidade pedagógica
- ☐ Ausência ou escassez de publicações
- ☐ Questões de ordem disciplinar
- ☐ Avaliação de desempenho negativa
- ☐ Não participação em projetos de investigação

32. A carga letiva, por docente, aumentou nos últimos quatro anos.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

33. A carga de investigação, por docente, aumentou nos últimos quatro anos.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

34. A Autonomia administrativa e financeira:

(Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a discordo em absoluto e 6 corresponde a concordo em absoluto.)

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
34.1. É fundamental para que a Universidade possa desenvolver a sua atividade sem entropia obstáculos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
34.2. Pressupõe maior responsabilização da universidade na angariação de receitas de fontes alternativas ao Orçamento do Estado.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

35. A angariação de receitas através de patrocinadores externos (empresas) condiciona a definição dos objetivos estratégicos da instituição.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

* 36. Para poder avançar para as perguntas , de acordo com a categoria, solicitamos que responda se é:

- ☐ Docente
- ☐ Não Docente

Questionário Universidade (Doutoramento)

III - Reforço de autonomia: Dimensões - Organização; Decisão

37. O conteúdo programático da(s) unidade(s) curricular(es) que leciono é definido, para proposta ao órgão que detém a competência para a criação de cursos (por favor assinale a afirmação correta):

- ☐ Por mim, com total autonomia
- ☐ Pelo Conselho Pedagógico, sob minha proposta
- ☐ Pelo Conselho Científico, sob minha proposta
- ☐ Pelo Conselho Pedagógico
- ☐ Pelo Conselho Científico
- ☐ Pelo Diretor

38. Os métodos pedagógicos que utilizo são escolhidos (por favor assinale a afirmação correta):

- ☐ Por mim, com total autonomia
- ☐ Pelo Conselho Pedagógico, sob minha proposta
- ☐ Pelo Conselho Científico, sob minha proposta
- ☐ Pelo Conselho Pedagógico
- ☐ Pelo Conselho Científico
- ☐ Pelo Diretor

Questionário Universidade (Doutoramento)

IV - Técnicas de gestão

39. As Escolas recebem o seu orçamento cada vez mais em função de resultados (número de acessos, número de diplomados, empregabilidade dos diplomados, sucesso escolar).

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

40. Existem contratos-programa, ou outros acordos instituídos entre o Reitor e os Diretores no sentido de garantir determinado financiamento em função da concretização de resultados previamente acordados (exemplo – financiamento pela atração de estudantes internacionais).

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

41. Os acordos de objetivos e metas, orientados para a prossecução de certos resultados, são negociados entre o Reitor e os Diretores.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

42. Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade criou novos lugares de dirigentes intermédios.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

43. Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos docentes e investigadores.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

44. Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos trabalhadores não docentes e não investigadores.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

45. Na minha Universidade são desenvolvidas ações de publicidade dos cursos, com vista à atração de estudantes.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

46. Na minha Universidade são desenvolvidas ações de marketing para dar conhecimento da investigação que é produzida.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

47. Nos últimos dez anos houve uma preocupação crescente com o número de referências à Universidade nos órgãos de comunicação social.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

Questionário Universidade (Doutoramento)

V - Mercado do Ensino Superior

48. Verifico que a minha Escola está em competição crescente com:

(Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a discordo em absoluto e 6 corresponde a concordo em absoluto.)

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
48.1. Outras Escolas da mesma Universidade;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
48.2. Escolas congêneres nacionais;	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
48.3. Escolas congêneres internacionais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

49. A competição é feita através de:

(assinale as duas opções mais relevantes)

- ☐ Atração de mais estudantes nacionais
- ☐ Atração de mais estudantes internacionais
- ☐ Angariação de mais verbas estatais
- ☐ Angariação de mais verbas provenientes de fundos estruturais
- ☐ Maior número de artigos publicados
- ☐ Maior número de comunicações em Congressos e Encontros similares
- ☐ Maior número de diplomados
- ☐ Maior número de diplomados colocados no mercado de trabalho, dentro de um período determinado
- ☐ Maior sucesso escolar dos seus estudantes
- ☐ Aprovação de maior número de projetos de investigação

50. Aos docentes com um maior número de publicações é atribuída uma menor carga letiva efetiva.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

51. Nos últimos anos tem verificado (assinale as opções que considera serem verdadeiras):

- ☐ Maior especialização em determinada(s) área(s) do saber
- ☐ Esforço para estabelecer um perfil único, singular, da Universidade
- ☐ Esforço para estabelecimento de marcas (marca da Universidade, marca da Escola, marca do Centro de Investigação)

52. A especialização conduz a uma maior separação entre o ensino e a investigação.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

53. A competição, entre Universidades, por mais verbas, mais estudantes, melhores professores conduz a uma maior diferenciação vertical (criação de novos níveis hierárquicos).

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

54. A competição, entre Universidades, por mais verbas, mais estudantes, melhores professores conduz a uma maior diferenciação horizontal (criação de mais Departamentos/Serviços com nível hierárquico semelhante).

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

Em função do que considera ser a posição dominante na sua Universidade, por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a “discordo em absoluto” e 6 corresponde a “concordo em absoluto”.

55. Garantir a atratividade dos cursos (captação de alunos) é mais importante do que definir elevados padrões de exigência no ensino.

- ☐ 1 (discordo em absoluto) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 (concordo em absoluto) ☐ Não sei/Não respondo

56. As receitas próprias, não consignadas, angariadas pela minha Universidade provêm, para além das propinas, de:

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
55.1. Consultoria (pareceres e trabalhos especializados)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
55.2. Cursos de formação profissional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
55.3. Visitas turísticas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

57. A aproximação dos investigadores à realidade empresarial tem proporcionado:

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
57.1. o aumento do número de projetos de investigação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
57.2. o aumento do investimento privado em atividades inerentes aos diversos fins da Universidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Por favor assinale se considera verdadeira ou falsa cada uma das afirmações seguintes:

58. As parcerias entre a sua Universidade e entidades privadas incluem:

	Verdadeira	Falsa	Não sei/Não respondo
58.1. lecionação de unidades curriculares por peritos do setor empresarial	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
58.2. a participação de empresas em programas de investigação aplicada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
58.3. financiamento de programas em troca de patentes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
58.4. financiamento de programas em troca de direitos de autor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
58.5. partilha de infraestruturas científicas e tecnológicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

59. A atividade das consultoras internacionais concorre com as atividades de investigação universitária, através da pesquisa que desenvolvem.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

60. As organizações europeias concorrem com as atividades de investigação universitária, através da pesquisa que desenvolvem.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

61. Na minha Faculdade/Escola/Serviço os serviços de limpeza são garantidos por:

(Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a discordo em absoluto e 6 corresponde a concordo em absoluto.)

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
61.1. Colaboradores próprios	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
61.2. Trabalhadores de empresas contratadas para o efeito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
61.3. Trabalhadores com vínculo à Universidade, distribuídos pelos diversos setores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Questionário Universidade (Doutoramento)

VI - Reforço dos mecanismos de controlo

Por favor enquadre a sua resposta na opção que mais se adequa à realidade existente na sua Universidade (assinale uma opção).

62. A competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos pertence essencialmente:

(Por favor, enquadre a sua resposta na opção que mais se adequa à realidade existente na sua Universidade - assinale uma opção).

- ☐ Aos profissionais técnicos
- ☐ Aos profissionais académicos (professores e investigadores)
- ☐ À Equipa Reitoral

Caso esteja enquadrado numa Escola, por favor enquadre a sua resposta na opção que mais se adequa à realidade existente na sua Escola (assinale uma opção).

63. A competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos pertence essencialmente:

(Caso esteja enquadrado numa Escola, por favor enquadre a sua resposta na opção que mais se adequa à realidade existente na sua Escola - assinale uma opção).

- ☐ Aos profissionais técnicos
- ☐ Aos profissionais académicos (professores e investigadores)
- ☐ À Equipa Reitoral

64. Na minha universidade, os procedimentos estão regulamentados por normas internas para além do respetivo enquadramento legal.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

65. A realização das tarefas técnico-administrativas segue os procedimentos formalmente definidos.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

66. A elaboração dos Planos Estratégicos é aberta às contribuições dos membros da comunidade universitária.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

67. As contribuições de membros da comunidade universitária são tidas em consideração na versão final dos documentos.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

68. O controlo da atividade da minha Escola/Serviço é feito através do acompanhamento e monitorização dos indicadores relativos aos objetivos previamente definidos pelos órgãos.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

69. A monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é aberta à comunidade universitária.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

70. A monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é da estrita competência do Conselho Geral.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

71. A avaliação feita por entidades externas, designadamente através da comparação de diversos indicadores entre Universidades, reflete com rigor a realidade existente na área:

(Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a discordo em absoluto e 6 corresponde a concordo em absoluto.)

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
71.1. do ensino	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
71.2. da investigação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
71.3. da produção científica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
71.4. da transferência de conhecimento e inovação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

72. A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), através das suas ações de controlo, contribui decisivamente para garantir a qualidade do Ensino Superior.

- ☐ 1 (discordo em absoluto) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 (concordo em absoluto) ☐ Não sei/Não respondo

73. A descentralização para as Universidades de muitos dos mecanismos de controlo anteriormente atribuídos ao Estado resultou num efetivo aumento da autonomia das Universidades.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

VII - Regulação, Qualidade e Avaliação

74. Os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão, com o fim de aumentar a eficiência.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

75. Os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão, com o fim de aumentar a eficácia.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

76. Na minha Universidade são mais importantes os resultados do que os procedimentos utilizados para os alcançar.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

77. A prestação de contas aumenta o número de tarefas de cariz administrativo a cargo de trabalhadores docentes e investigadores.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

78. A prestação de contas aumenta o número de tarefas de cariz administrativo a cargo de trabalhadores técnicos e administrativos.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

79. A determinação de ECTS, contando o tempo de trabalho (estudo) fora da instituição, é uma forma de diminuir o número de docentes necessários.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

80. A autoavaliação das instituições contribui efetivamente para a correção dos desvios detetados.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

81. A transferência de competências que eram próprias da tutela, como a acreditação e avaliação de cursos e a avaliação institucional, para uma Agência independente – Agência de Acreditação e Avaliação do Ensino Superior (A3ES) – tiveram como consequência:

(Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a discordo em absoluto e 6 corresponde a concordo em absoluto.)

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
81.1. um acompanhamento mais efetivo da qualidade da oferta formativa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
81.2. a garantia da qualidade dos docentes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
81.3. uma avaliação eficaz dos cursos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
81.4. a racionalização dos cursos existentes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
81.5. aumento do trabalho atribuído aos docentes que não do âmbito do ensino e da investigação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
81.6. o aumento do trabalho técnico do pessoal não docente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
81.7. o aumento do trabalho administrativo do pessoal não docente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
81.8. o aumento do número de postos de trabalho para dar respostas às exigências impostas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

82. A avaliação da investigação por entidade independente – Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) – é garante do acompanhamento efetivo da qualidade dos Centros de Investigação.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

83. A imposição de limites à abertura de vagas para novos alunos, por parte da tutela, funciona como mecanismo de equilíbrio entre instituições.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

84. A avaliação com base no posicionamento da sua Universidade nos *rankings* traduz-se num esforço acrescido pela melhoria da qualidade do ensino.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

85. A avaliação com base no posicionamento da sua Universidade nos *rankings* traduz-se num esforço acrescido pela melhoria da qualidade da investigação.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

86. A avaliação com base no posicionamento da sua Universidade nos *rankings* tem como consequência a ênfase do sucesso escolar em detrimento da qualidade do ensino.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

87. A avaliação com base no posicionamento da sua Universidade nos *rankings* tem como consequência o aumento do número de artigos científicos em detrimento da qualidade científica.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

88. O prestígio da minha Universidade está diretamente relacionado com:

(Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a discordo em absoluto e 6 corresponde a concordo em absoluto.)

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
88.1. A qualidade da docência.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
88.2. A qualidade da investigação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
88.3. A importância, para a sociedade, do conhecimento produzido.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
88.4. O sucesso dos estudantes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
88.5. A taxa de empregabilidade.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
88.6. Referências históricas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
88.7. Referências culturais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

89. Por favor escolha a alternativa (Universidade ou Escola) mais propícia ao local onde exerce funções , e assinale a proposição que considera ser a mais adequada à realidade.

	Feita regularmente	Feita esporadicamente	Nunca feita
89.1. Na minha Universidade, a prestação de contas (auto-avaliação sobre o se conseguiu fazer, o que se fez, com que meios, o que não se fez e porque motivo , e ainda, o que se perspectiva fazer) é uma atividade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
89.2. Na minha Escola, a prestação de contas (auto-avaliação sobre o se conseguiu fazer, o que se fez, com que meios, o que não se fez e porque motivo, e ainda, o que se perspectiva fazer) é uma atividade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

VIII - Profissionais Académicos

90. As características do “tempo académico”, intimamente relacionadas com o controle sobre o tempo de ensinar, de aprender e de investigar continuam a ser respeitadas, não obstante as alterações legislativas.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

91. A monitorização da atividade dos profissionais académicos aumenta o nível da sua autonomia.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

92. Na minha Universidade o controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos são assegurados através do exercício do poder hierárquico.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

93. Na minha Universidade o controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos são assegurados através do uso abundante de regras formais.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

94. Na minha Universidade o controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos são assegurados através da monitorização contínua das suas atividades.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

95. A avaliação do desempenho funciona como mecanismo de aperfeiçoamento e de valorização do docente.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

96. O resultado dos inquéritos pedagógicos é um fator crítico na avaliação do desempenho docente.

- ☐ Verdadeira
- ☐ Falsa
- ☐ Não sei/Não respondo

As questões colocadas na secção seguinte são direccionadas para membros do Conselho de Curadores, do Conselho Geral, do Conselho de Gestão, para os Reitores e, nas Universidades em que este órgão exista, para membros do Senado.

Se não é esse o seu caso, agradecemos a atenção e a disponibilidade dispensadas no preenchimento do inquérito. Muito obrigada!

Questionário Universidade (Doutoramento)

IX - Órgãos de Governo e outros Órgãos da Universidade

97. Questões direccionadas para membros do Conselho de Curadores, do Conselho Geral, do Conselho de Gestão, para os Reitores e, nas Universidades em que este órgão exista, para membros do Senado.

(Por favor enquadre a sua resposta numa das opções de 1 a 6, em que 1 corresponde a discordo em absoluto e 6 corresponde a concordo em absoluto.)

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
97.1. A presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a prestação de serviços através de transferência de conhecimento.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1 (discordo em absoluto)	2	3	4	5	6 (concordo em absoluto)	Não sei/Não respondo
97.2. A presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a angariação de receitas através de donativos ou investimento em investigação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
97.3. A presença de personalidades externas num Órgão de Governo colegial que, direta ou indiretamente, contribuam para o financiamento da Universidade, inibe a plena autonomia da Universidade.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
97.4. Os membros eleitos são livres e distantes o suficiente para decidirem dentro das competências atribuídas ao Conselho Geral.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
97.5. As personalidades externas são livres e distantes o suficiente para decidirem dentro das competências atribuídas ao Conselho Geral.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
97.6. O Conselho Geral, no uso de competências que lhe são atribuídas, procede à efetiva apreciação dos atos do Reitor.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
97.7. O Conselho Geral, no uso de competências que lhe são atribuídas, procede à efetiva apreciação dos atos do Conselho de Gestão.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
97.8. O quadro legal em vigor proporciona as condições necessárias para que a apreciação dos atos do Reitor, pelo Conselho Geral, seja consequente.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Muito obrigada pela atenção e pela disponibilidade dispensadas no preenchimento do inquérito.

Anexo C

Conteúdo

1	Caraterização da amostra (questões do Grupo I).....	4
2	Resultados.....	7
2.1	Conhecimento dos órgãos universitários e respetivas competências	9
2.2	Autonomia das instituições de Ensino Superior.....	11
2.3	Eficiência e efetividade dos processos de decisão	13
2.4	Preocupação com a eficiência e a eficácia	15
2.5	Práticas de gestão inspiradas no sector privado	16
2.6	Perceção de maior competitividade.....	19
2.7	Diversificação das fontes de financiamento.....	21
2.8	Avaliação baseada nos rankings.....	21
2.9	Regulação do sector por parte de entidades externas	22
2.10	Reforço da avaliação de desempenho enquanto instrumento de gestão	24
2.11	As IES estão abertas à sociedade.....	25
2.12	Reforço do poder executivo.....	26
2.13	Diminuição da autonomia dos profissionais académicos	27
2.14	Competição entre Universidades	28
2.15	Mecanismos de participação da comunidade universitária na gestão	29
2.16	Mecanismos de controlo interno.....	30
2.17	Indícios de princípios característicos do modelo burocrático profissional.....	30
2.18	A relação entre uma vincada <i>accountability</i> e o aumento do trabalho dos docentes e dos técnicos administrativos.....	31
2.19	A introdução do conceito de ECTS como forma de diminuir os recursos docentes	32
2.20	A avaliação da qualidade da investigação	32
2.21	Avaliação Institucional na dimensão da auto-avaliação.....	33
2.22	Perceção sobre as condições de funcionamento do órgão Conselho Geral	33
3	Bibliografia.....	35

Índice de tabelas

Tabela 1. Caraterização dos respondentes	6
Tabela 2. Caraterização dos respondentes (Cont.).....	7
Tabela 3. Frequências relativas e absolutas por Universidade e amostra total relativamente ao aumento do número de docentes, ao motivo, e motivo da cessação do contrato (n=342).....	8
Tabela 4. Conhecimento dos órgão universitário e respetivas competências (N=574)	10
Tabela 5. Conhecimento dos órgão universitário e respetivas competências, cont. (N=332)	10
Tabela 6. Autonomia face à tutela (N=332).....	11
Tabela 7. Autonomia face ao mercado: receitas (N=433)	11
Tabela 8. Autonomia face ao mercado: ensino e investigação (N=433)	11
Tabela 9. Autonomia face ao mercado: personalidades externas (N=138)	12
Tabela 10. Autonomia na gestão de recursos humanos (N=431)	12
Tabela 11. Autonomia face aos estudantes (N=431)	12
Tabela 12. Autonomia e eficiência e efetividade dos processos de decisão (N=433)	13
Tabela 13. Tomada de decisão mais eficientes e efetivos VS. Carreira (N=429)	13
Tabela 14. Participação no processo de recrutamento de docentes e investigadores (N=433).....	14
Tabela 15. Participação no processo de recrutamento de não docentes (N=433).....	14
Tabela 16. Autonomia administrativa e financeira (N=433)	14
Tabela 17. Aumento da carga letiva e de investigação por docente (N=433)	15
Tabela 18. Aumento da eficiência através da identificação dos objetivos e sua tradução em atividades de gestão (N=318).....	15
Tabela 19. Aumento da eficácia através da identificação dos objetivos e sua tradução em atividades de gestão (N=318).....	15
Tabela 20. Foco nos resultados (N=389)	17
Tabela 21. Prestação de serviços de limpeza (N=368)	18
Tabela 22. Acompanhamento e monitorização dos indicadores relativos aos objetivos previamente definidos pelos órgãos (N=332).....	18
Tabela 23. Maior foco nos resultados do que nos procedimentos (N=318)	18
Tabela 24. Aspetos associados ao prestígio da Universidade (N=318)	19
Tabela 25. Atratividade dos cursos (N=368)	19
Tabela 26. Perceção de que a Escola está em competição crescente (N=368)	19
Tabela 27. Aspetos em que existe competição (N=368).....	20
Tabela 28. Maior competitividade: sentido da evolução nos últimos anos (N=368)	20

Tabela 29. Maior competitividade (N=368)	21
Tabela 30. Fontes de financiamento para além das propinas (N=368).....	21
Tabela 31. Estímulo às preocupações com os rankings (N=318)	22
Tabela 32. Rigor na avaliação feita por entidades externas(N=332)	22
Tabela 33. Contributo da A3ES para a qualidade do ES (N=332)	23
Tabela 34. Contributo da autoavaliação para a qualidade do ES (N=318).....	23
Tabela 35. Consequências da transferência de competências que eram próprias da tutela para a A3ES em função da carreira (N=318).....	24
Tabela 36.Carga letiva e publicações (N=368).....	25
Tabela 37. Avaliação de desempenho (N=311).....	25
Tabela 38. Consequências da aproximação dos investigadores à realidade empresarial (N=368).....	25
Tabela 39. Parcerias entre Universidade e entidades privadas (N=368)	26
Tabela 40. Presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral (N=138).....	26
Tabela 41. Reforço do poder executivo (N=433)	27
Tabela 42. Autonomia dos profissionais académicos na sua atividade (N=311)	27
Tabela 43. Reforço da autonomia: conteúdos programáticos e métodos pedagógicos (N=202).....	28
Tabela 44. Especialização (N=368)	28
Tabela 45. Competição conduz a uma maior diferenciação vertical (N=368)	29
Tabela 46. Competição conduz a uma maior diferenciação horizontal (N=368)	29
Tabela 47. Parcerias entre Universidade e entidades privadas (N=332)	29
Tabela 48. Mecanismos de controlo interno: competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos (N=332)	30
Tabela 49. Caraterização do modelo burocrático: normas internas e procedimentos formalmente definidos (N=332).....	31
Tabela 50. Caraterização do modelo burocrático: controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos (N=311)	31
Tabela 51. Prestação de contas (N=318).....	31
Tabela 52. Posicionamento da Universidade nos rankings e melhoria da qualidade (N=318).....	32
Tabela 53. Determinação dos ECTS e diminuição do número de docentes (N=318)	32
Tabela 54. Avaliação da qualidade da investigação (N=318).....	33
Tabela 55. Avaliação institucional (N=318).....	33
Tabela 56. Caraterização dos órgãos (N=138).....	34

1 Caraterização da amostra (questões do Grupo I)

Pensamos que não faz sentido considerar como amostra produtora de dados aqueles que responderam somente ao Grupo I de questões, por isso, vai ser apresentada a caraterização da amostra produtora de dados do grupo II ao grupo IX. Este processo permite compreender a que sujeitos os resultados dos restantes grupos de questões dizem respeito.

O elevado número de sujeitos que foram abandonando a resposta ao questionário nos sucessivos grupos de questões, justificou a cuidada análise de quem respondeu, de quem abandonou e de quem manteve a resposta ao longo dos grupos de questões que constituem o questionário (doc. “Caraterização da amostra2”). Este estudo permitiu avaliar se a representatividade da amostra se mantém, nas variáveis de caraterização consideradas, ou seja, se as amostras produtoras de dados são equivalentes, e em que grau, relativamente à amostra inicial.

Responderam ao grupo II uma proporção aproximada de mulheres (52.4%; Tabela 1) e de homens (47.6%), verificando-se um abandono um pouco maior de mulheres (80.7%) do que homens (71.6%). Relativamente à Universidade onde o inquirido exerce funções, 34.3% eram da Universidade do Porto, 47.5% da Universidade de Coimbra, e 18.2% da Universidade de Lisboa. Uma maior proporção de sujeitos da UC mantêm-se até ao fim do questionário, sendo o abandono do II para o IX grupo de 76.5% para a UP, de 73.8% para a UC e de 79.8% para a UL.

A principal atividade do inquirido é desenvolvida nos serviços comuns para 20% da amostra, na escola para 55.8%, em UI para 16.5%, e em biblioteca, museu, ou outra por 7.7%. Abandonaram até ao grupo IX 78% dos inquiridos dos serviços comuns, 73% dos que desenvolvem a sua atividade na escola, 81% em UI e 81.8% dos que exercem em biblioteca, museu ou outra.

Integravam os órgãos de governo/gestão 25.5% da amostra. Estes sujeitos abandonaram em menor proporção a resposta ao questionário (66.9%) que os seus colegas que não fazem parte de qualquer órgão de gestão (79%).

Eram docentes de carreira 34.3%, eram docentes convidados 10%, trabalhavam na investigação 11.8%, e eram não docentes 43.8%. Abandonaram a resposta ao questionário 69.7% dos docentes de carreira, 78.4% dos docentes convidados, 80.6% dos investigadores, e 79.9% de não docentes/não investigadores.

Apenas 7.7% eram membros externos de órgão de governo e 70.5% dos 44 sujeitos iniciais abandonaram a resposta ao longo do questionário.

A idade média foi de 45.19 anos (DP=11.33; Tabela 2) e a amostra no grupo IX tinha uma média de 47.41 anos (DP=10.63).

Por fim, o tempo médio na Universidade foi de 17.45 anos ($DP=12.17$) e os que terminaram o questionário tinham uma média de 18.72 anos ($DP=11.89$).

Tabela 1. Caraterização dos respondentes

	Último grupo de questões respondidas								
	II	IIIa	IIIb	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Sexo									
Feminino	300 (52.4%)	213 (49.5%)	192 (48.7%)	190 (49.0%)	181 (49.6%)	156 (47.1%)	147 (46.4%)	143 (46.1%)	58 (42.3%)
Masculino	273 (47.6%)	217 (50.5%)	202 (51.3%)	198 (51.0%)	184 (50.4%)	175 (52.9%)	170 (53.6%)	167 (53.9%)	79 (57.7%)
<i>Total</i>	<i>573</i>	<i>430</i>	<i>394</i>	<i>388</i>	<i>365</i>	<i>331</i>	<i>317</i>	<i>310</i>	<i>137</i>
Desempenha funções na Universidade									
do Porto	196 (34.3%)	144 (33.5%)	137 (34.7%)	132 (33.9%)	123 (33.6%)	109 (32.8%)	104 (32.7%)	102 (32.8%)	46 (33.3%)
de Coimbra	271 (47.5%)	212 (49.3%)	193 (48.9%)	192 (49.4%)	180 (49.2%)	170 (51.2%)	162 (50.9%)	159 (51.1%)	71 (51.4%)
de Lisboa	104 (18.2%)	74 (17.2%)	65 (16.5%)	65 (16.7%)	63 (17.2%)	53 (16.0%)	52 (16.4%)	50 (16.1%)	21 (15.2%)
<i>Total</i>	<i>571</i>	<i>430</i>	<i>395</i>	<i>389</i>	<i>366</i>	<i>332</i>	<i>318</i>	<i>311</i>	<i>138</i>
A atividade principal é desenvolvida em									
Serviços comuns	114 (20.0%)	81 (18.9%)	73 (18.5%)	73 (18.8%)	71 (19.5%)	65 (19.6%)	64 (20.2%)	62 (20.0%)	25 (18.2%)
Escola	318 (55.8%)	241 (56.3%)	228 (57.9%)	224 (57.7%)	214 (58.6%)	197 (59.5%)	188 (59.3%)	184 (59.4%)	86 (62.8%)
UI	94 (16.5%)	75 (17.5%)	66 (16.8%)	64 (16.5%)	55 (15.1%)	47 (14.2%)	45 (14.2%)	44 (14.2%)	18 (13.1%)
Bibl., Museu, outra	44 (7.7%)	31 (7.2%)	27 (6.9%)	27 (7.0%)	25 (6.8%)	22 (6.6%)	20 (6.3%)	20 (6.5%)	8 (5.8%)
<i>Total</i>	<i>570</i>	<i>428</i>	<i>394</i>	<i>388</i>	<i>365</i>	<i>331</i>	<i>317</i>	<i>310</i>	<i>137</i>
Integra Órgão de Governo/Gestão									
Sim	145 (25.5%)	121 (28.2%)	111 (28.2%)	110 (28.4%)	105 (28.8%)	96 (29.1%)	94 (29.7%)	89 (28.8%)	48 (35.0%)
Não	424 (74.5%)	308 (71.8%)	282 (71.8%)	277 (71.6%)	259 (71.2%)	234 (70.9%)	222 (70.3%)	220 (71.2%)	89 (65.0%)
<i>Total</i>	<i>569</i>	<i>429</i>	<i>393</i>	<i>387</i>	<i>364</i>	<i>330</i>	<i>316</i>	<i>309</i>	<i>137</i>
Carreira									
Docente de carreira	195 (34.3%)	166 (38.9%)	155 (39.6%)	152 (39.5%)	144 (39.8%)	132 (40.2%)	127 (40.4%)	123 (40.1%)	59 (43.4%)
Docente convidado	57 (10.0%)	41 (9.6%)	39 (10.0%)	37 (9.6%)	36 (9.9%)	34 (10.4%)	33 (10.5%)	33 (10.7%)	14 (10.3%)
Investigação	67 (11.8%)	54 (12.6%)	49 (12.5%)	48 (12.5%)	41 (11.3%)	34 (10.4%)	32 (10.2%)	31 (10.1%)	13 (9.6%)
Não Docent./Invest.	249 (43.8%)	166 (38.9%)	148 (37.9%)	148 (38.4%)	141 (39.0%)	128 (39.0%)	122 (38.9%)	120 (39.1%)	50 (36.8%)
<i>Total</i>	<i>568</i>	<i>427</i>	<i>391</i>	<i>385</i>	<i>362</i>	<i>328</i>	<i>314</i>	<i>307</i>	<i>136</i>
Membro Externo de Órgão de Governo									
Sim	44 (7.7%)	33 (7.7%)	28 (7.1%)	28 (7.3%)	25 (6.9%)	20 (6.1%)	19 (6.0%)	18 (5.8%)	13 (9.5%)
Não	524 (92.3%)	395 (92.3%)	364 (92.9%)	358 (92.7%)	339 (93.1%)	310 (93.9%)	297 (94.0%)	291 (94.2%)	124 (90.5%)
<i>Total</i>	<i>568</i>	<i>428</i>	<i>392</i>	<i>386</i>	<i>364</i>	<i>330</i>	<i>316</i>	<i>309</i>	<i>137</i>

Tabela 2. Caracterização dos respondentes (Cont.)

	Último grupo de questões respondidas								
	II	IIIa	IIIb	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Idade									
<i>n</i>	567	426	391	385	362	329	315	309	136
<i>M</i>	45.19	46.37	46.42	46.34	46.62	46.97	47.03	47.01	47.41
(<i>DP</i>)	(11.33)	(10.86)	(10.70)	(10.73)	(10.73)	(10.52)	(10.38)	(10.38)	(10.63)
Tempo de funções na Universidade									
<i>n</i>	534	403	363	368	391	310	296	290	131
<i>M</i>	17.45	18.23	18.20	18.17	18.44	18.68	18.60	18.44	18.72
(<i>DP</i>)	(12.17)	(11.94)	(11.85)	(11.83)	(11.90)	(11.91)	(11.89)	(11.90)	(11.89)

2 Resultados

Para a análise dos resultados foram considerados todos os dados válidos para cada grupo de questões, sendo considerado o método *pairwise*. Os dados omissos intercalados com respostas válidas e que não correspondem a desistências foram recodificados para “não sei/não respondo”.

Em cada tabela é indicado o número de respondentes ativos nas questões em causa.

Tabela 3. Frequências relativas e absolutas por Universidade e amostra total relativamente ao aumento do número de docentes, ao motivo, e motivo da cessação do contrato (n=342)

	U. Porto		U. Coimbra		U. Lisboa		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
De acordo com o enquadramento legal em vigor, verificou-se um aumento de pessoal docente								
Verdadeira	14	12.3	26	15.6	20	32.8	60	17.5
Falsa	100	87.7	141	84.4	41	67.2	282	82.5
Se verdadeira, indique o motivo:								
Criação de novos cursos	1	7.1	4	16.0	3	16.7	8	14.0
Criação de novas linhas de investigação	1	7.1	2	8.0	0	0.0	3	5.3
Substituição de docentes jubilados/aposentados	3	21.4	13	52.0	7	38.9	23	40.4
Substituição de docentes em licença sabática ou com licença sem vencimento	1	7.1	0	0.0	0	0.0	1	1.8
Contratação por contrato individual de trabalho	8	57.1	6	24.0	8	44.4	22	38.6
Se a "cessação de contrato" foi uma das duas principais razões, indique o motivo de cessação								
Falta de qualidade pedagógica	2	20.0	1	16.7	1	12.5	4	16.7
Ausência ou escassez de publicações	4	40.0	2	33.3	3	37.5	9	37.5
Questões de ordem disciplinar	1	10.0	0	0.0	0	0.0	1	4.2
Avaliação de desempenho negativa	1	10.0	2	33.3	4	50.0	7	29.2
Não participação em projetos de investigação	2	20.0	1	16.7	0	.0	3	12.5

Consideraram falsa a afirmação de que houve um aumento de pessoal docente 82.5% (n=282) dos sujeitos. As diferenças observadas em função da Universidade foi estatisticamente significativa ($\chi^2(2)=12.431$, $p=.002$). O teste de Qui-quadrado (χ^2) é um teste *omnibus*, isto quer dizer que testa as diferenças entre todas as células da tabela de contingência. Se entre duas das células as diferenças forem estatisticamente significativas o Qui-quadrado vai ser significativo, não identificando entre que células a diferença é estatisticamente significativa.

A leitura das proporções de resposta não indica se as diferenças são estatisticamente significativas. Não existindo testes *post hoc* para o Qui-quadrado, a análise dos resíduos padronizados pode ser uma alternativa (Agresti, 2002). O resíduo é a diferença entre as frequências observadas e as frequências esperadas para cada célula e é convertido para um *z-score*. Se o valor do resíduo padronizado estiver dentro do intervalo 1.96 a -1.96 a diferença entre a frequência esperada e a frequência observada para

a célula em causa não é estatisticamente significativa. Se o resíduo padronizado for superior a 1.96 ou inferior a -1.96 então a diferença é significativa para $p < .05$. Se for superior a 2.58 ou inferior a -2.58 então é significativo para $p < .01$. Se o resíduo padronizado for positivo significa que a frequência observada foi superior à esperada, se for negativo então a frequência observada foi inferior à esperada. Analisados os resíduos padronizados apenas foi significativo o que diz respeito à resposta “verdadeiro” para os sujeitos da Universidade de Lisboa ($z=2.8$, $p < .01$). Observando agora as frequências relativas às respostas “verdadeiro” à afirmação de que houve um aumento de pessoal docente, foram de 12.3% para a Universidade do Porto, 15.6% para a Universidade de Coimbra e de 32.8% para a Universidade de Lisboa. Os principais motivos apontados foram a substituição de docentes jubilados ou aposentados (40.4%, $n=23$) e as contratações por contrato individual de trabalho (38.6%, $n=22$).

A cessação de contrato foi assinalada por 7% dos sujeitos ($n=30$) destes apenas 24 assinalaram o motivo. Os principais motivos apontados foram a ausência ou escassez de publicações (37.5%, $n=9$) e a avaliação de desempenho negativa (29.2%, $n=7$).

2.1 Conhecimento dos órgãos universitários e respetivas competências

Foram assinalados como órgãos de governo da Universidade (Tabela 4) o Reitor (90.1%), o Conselho Administrativo (42.3%), a Assembleia da Universidade (42.0%), o Conselho de Gestão (64.1%) e o Conselho Geral (70.9%). O Conselho de Curadores não é um órgão de governo para 46.2% dos inquiridos. Dos órgãos considerados, o Reitor foi o que suscitou menos dúvidas com 6.6% de respostas “não sei/não respondo”, o órgão que obteve mais respostas nesta opção foi o Conselho de Gestão.

Relativamente às competências, 64.3% assinalou que compete ao Conselho Geral apreciar os atos do Reitor, que é para 60.1% o órgão superior de governo da Universidade. Compete ainda ao Conselho Geral a decisão estratégica e supervisão da instituição (64.5%). Integra membros da comunidade universitária e membros externos à Universidade (69.5%).

Para 55.6% dos inquiridos o Conselho de Representantes/Conselho de escola/Assembleia da Faculdade tem intervenção direta na escolha do diretor da escola.

Foram maioritariamente consideradas falsas as afirmações de que o Conselho de Gestão aprecia os atos do Conselho Geral (50.5%); que o Presidente do Conselho de Gestão é o Presidente do Conselho Geral (51.9%); que Reitor é eleito através do voto direto de todos os membros da comunidade universitária (75.3%); e que o Conselho Científico da Escola não integra membros eleitos (61.2%).

Tabela 4. Conhecimento dos órgãos universitários e respectivas competências (N=574)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
9. O Reitor é um dos Órgãos de Governo da Universidade.	517	90.1	19	3.3	38	6.6
10. O Conselho Administrativo é um dos Órgãos de Governo da Universidade.	243	42.3	214	37.3	117	20.4
11. Assembleia da Universidade é um dos Órgãos de Governo da Universidade	241	42.0	219	38.2	104	18.1
12. O Conselho de Gestão é um dos Órgãos de Governo da Universidade.	368	64.1	84	14.6	206	35.9
13. O Conselho de Curadores é um dos Órgãos de Governo da Universidade.	103	17.9	265	46.2	122	21.3
14. O Conselho Geral é um dos Órgãos de Governo da Universidade.	407	70.9	57	9.9	110	19.2
15. Compete ao Conselho Geral apreciar os atos do Reitor	369	64.3	41	7.1	164	28.6
16. Reitor é o Órgão superior de governo da Universidade	347	60.1	152	26.5	75	13.1
17. O Conselho de Gestão aprecia os atos do Conselho Geral.	51	8.9	290	50.5	233	40.6
18. O Conselho Geral é o Órgão de decisão estratégica e de supervisão da instituição	370	64.5	33	5.8	171	29.8
19. Presidente do Conselho de Gestão é o Presidente do Conselho Geral	16	2.8	298	51.9	314	54.7
20. Reitor é eleito através do voto direto de todos os membros da comunidade universitária	64	11.2	432	75.3	78	13.6
21. O Conselho Geral integra membros da comunidade universitária e membros externos à Universidade.	399	69.5	38	6.6	137	23.9
22. O Conselho de Representantes/Conselho de Escola/Assembleia da Faculdade tem intervenção direta na escolha do Diretor da Escola	319	55.6	103	17.9	152	26.5
23. O Conselho Científico da Escola não integra membros eleitos	70	12.2	351	61.2	134	23.3

Não sabem se a monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é da estrita competência do Conselho Geral 47.6% dos inquiridos (Tabela 5).

Tabela 5. Conhecimento dos órgão universitário e respectivas competências, cont. (N=332)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
70. A monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é da estrita competência do Conselho Geral.	74	22.3	100	30.1	158	47.6

2.2 Autonomia das instituições de Ensino Superior

Relativamente à autonomia face à tutela, 53.3% dos respondentes consideraram que a descentralização para as Universidades de muitos dos mecanismos de controlo anteriormente atribuídos ao Estado resultou num efetivo aumento da autonomia das Universidades (Tabela 6).

Tabela 6. Autonomia face à tutela (N=332)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
73. A descentralização para as Universidades de muitos dos mecanismos de controlo anteriormente atribuídos ao Estado resultou num efetivo aumento da autonomia das Universidades.	177	53.3	69	21.0	86	25.9

Para 54.5% a autonomia face ao mercado está comprometida se a angariação de receitas for feita através de patrocinadores externos (Tabela 7).

Tabela 7. Autonomia face ao mercado: receitas (N=433)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
35. A angariação de receitas através de patrocinadores externos (empresas) condiciona a definição dos objetivos estratégicos da instituição	236	54.5	133	30.7	64	14.8

Numa escala de concordância de seis pontos, as respostas situaram-se em média numa valor intermédio para as afirmações de que “o ensino deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados” (M=3.52, DP=1.53); e “a investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados” (M=3.58, DP=1.56; Tabela 8).

Tabela 8. Autonomia face ao mercado: ensino e investigação (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	Não sabe/não responde	
				<i>n</i>	%

24.3. O ensino deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados.	3.52	1.53	3.0	9	2.1
24.4. A investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos mercados.	3.58	1.56	3.5	9	2.1

A posição dos inquiridos face à afirmação de que “a presença de personalidades externas num Órgão de Governo colegial que, direta ou indiretamente, contribuam para o financiamento da Universidade, inibe a plena autonomia da Universidade” situou-se em média num ponto de nem concordância nem discordância (M=3.04, DP=1.72; Tabela 9).

Tabela 9. Autonomia face ao mercado: personalidades externas (N=138)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
97.3. A presença de personalidades externas num Órgão de Governo colegial que, direta ou indiretamente, contribuam para o financiamento da Universidade, inibe a plena autonomia da Universidade.	3.04	1.72	3.0	40	29.0

Ligeira tendência de concordância foi observada no posicionamento relativamente à afirmação “o desenvolvimento da organização tem prioridade sobre os interesses dos profissionais da academia” (M=3.86, DP=1.45, Tabela 10).

Tabela 10. Autonomia na gestão de recursos humanos (N=431)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
24.8. O desenvolvimento da organização tem prioridade sobre os interesses dos profissionais da academia.	3.86	1.45	4.0	60	13.9

Autonomia face aos estudantes também obteve um posicionamento intermédio, assim, a afirmação de que “o ensino deve centrar-se primordialmente no que a escola e/ou a universidade consideram mais importante e não os interesses dos estudantes” obteve uma média de 3.01 (DP= 1.43), e afirmação de que “a investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e/ou a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos estudantes” obteve uma média de concordância de 3.60 (DP=1.59, Tabela 10).

Tabela 11. Autonomia face aos estudantes (N=431)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	%
24.1. O ensino deve centrar-se primordialmente no que a Escola e/ou a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos estudantes	3.01	1.43	3.0	7	1.6
24.2. A investigação deve centrar-se primordialmente no que a Escola e/ou a Universidade consideram mais importante e não nos interesses dos estudantes.	3.60	1.59	4.0	9	2.1

2.3 Eficiência e efetividade dos processos de decisão

Não se verificou uma expressão clara de concordância ou de discordância ($M=3.63$, $DP=1.55$) com afirmação de que “Existe a percepção de que o reforço da autonomia das Instituições de Ensino Superior contribuiu para aumentar a eficiência e efetividade dos processos de decisão” (Tabela 12). Cerca de 1/3 da amostra (33.5%) não sabe ou não responde a este item.

Tabela 12. Autonomia e eficiência e efetividade dos processos de decisão (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	%
24.9. Existe a percepção de que o reforço da autonomia das Instituições de Ensino Superior contribuiu para aumentar a eficiência e efetividade dos processos de decisão	3.63	1.55	4.0	145	33.5

Tabela 13. Tomada de decisão mais eficiente e efetiva VS. Carreira (N=429)

	<i>n</i>	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Média por postos</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
					<i>n</i>	%
Docente de carreira	137	3.67	1.55	145.33	30	18.0
Docente convidado	21	3.95	1.24	160.33	20	48.8
Investigação	23	3.52	1.47	137.48	31	57.4
Não docente não investigador	104	3.52	1.62	137.65	63	37.7

Não foi observada uma diferença estatisticamente significativa na concordância média com o item 24.9 em função da carreira [$H^2(2)=1.632$, $p=.652$]. Sete sujeitos não responderam à questão nº 7 e por isso o cálculo foi efetuado com 429 sujeitos.

Proporcionalmente os docentes convidados e os investigadores assinalaram mais a opção “não sabe/não responde” [$\chi^2(3)=37.546$, $p<.001$].

Tabela 14. Participação no processo de recrutamento de docentes e investigadores (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
25.1. Diretor da Escola/Unidade de Investigação	4.33	1.54	5.0	68	15.7
25.2. Docentes/Investigadores da Escola/Unidade de Investigação	4.19	1.53	4.0	68	15.7
25.3. Reitor	2.98	1.74	3.0	85	19.6

A participação no processo de recrutamento dos docentes/investigadores obteve uma média de concordância de 4.33 (DP=1.54; Tabela 14) para o diretor da Escola/UI e de 4.19 (DP=1.53) para docentes/investigadores da Escola/UI. O Reitor é visto como tendo menor intervenção direta (M=2.96, DP=1.74).

Tabela 15. Participação no processo de recrutamento de não docentes (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
26.1. Diretor da Escola/Unidade de Investigação	4.47	1.58	5.0	78	18.0
26.2. Docentes/Investigadores da Escola/Unidade de Investigação	2.88	1.64	3.0	86	19.9
26.3. Reitor	3.07	1.79	3.0	98	22.6

O diretor da Escola/UI é visto como quem tem mais participação direta no processo de recrutamento dos não docentes (M=4.47, DP=1.58; Tabela 15). Os docentes/investigadores da Escola/UI obtiveram uma média de 2.88 (DP=1.64) e o Reitor uma média de 3.07 (DP=1.79).

Tabela 16. Autonomia administrativa e financeira (N=433)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
34.1. É fundamental para que a Universidade possa desenvolver a sua atividade sem entropia obstáculos.	5.08	1.13	5.0	20	4.6
34.2. Pressupõe maior responsabilização da universidade na angariação de receitas de fontes alternativas ao Orçamento do Estado.	4.93	1.29	5.0	19	4.4

Os inquiridos concordam que a autonomia administrativa e financeira é fundamental para que a Universidade possa desenvolver a sua atividade (M=5.08, DP=1.13) e que essa autonomia pressupõe maior responsabilização na angariação de receitas (M=4.93, DP=1.29; Tabela 16).

2.4 Preocupação com a eficiência e a eficácia

A maior parte dos inquiridos considera que a carga letiva aumentou nos últimos 4 anos (60.1%; Tabela 17). Quanto à carga de investigação, esta também aumentou na opinião de 48.5%, não têm opinião 32.1% dos sujeitos.

Tabela 17. Aumento da carga letiva e de investigação por docente (N=433)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
32 A carga letiva, por docente, aumentou nos últimos quatro anos	260	60.1	50	11.6	121	27.9
33 A carga de investigação, por docente, aumentou nos últimos quatro anos	210	48.5	82	18.9	139	32.1

Para 53.8% dos sujeitos os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão com a finalidade de aumentar a eficiência (Tabela 18).

Tabela 18. Aumento da eficiência através da identificação dos objetivos e sua tradução em atividades de gestão (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
74 Os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão, com o fim de aumentar a eficiência.	171	53.8	67	21.1	80	25.2

Também relativamente à eficácia, mais de metade (54.4%) de sujeitos consideram que os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão (Tabela 19).

Tabela 19. Aumento da eficácia através da identificação dos objetivos e sua tradução em atividades de gestão (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
75 Os objetivos da Universidade estão claramente identificados e traduzidos em atividades de gestão, com o fim de aumentar a eficácia.	173	54.4	66	20.8	79	24.8

2.5 Práticas de gestão inspiradas no sector privado

No âmbito do foco nos resultados obtiveram a maior proporção de respostas na opção “verdadeira” os itens: “as Escolas recebem o seu orçamento cada vez mais em função de resultados” (51.7%); “Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade criou novos lugares de dirigentes intermédios” (41.1%); “para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos docentes e investigadores” (35.2%); “na minha Universidade são desenvolvidas ações de publicidade dos cursos, com vista à atração de estudantes” (87.1%); “na minha Universidade são desenvolvidas ações de marketing para dar conhecimento da investigação que é produzida” (72.5%).

Foi considerada falsa por 40.6% dos inquiridos e 35.2% não sabem ou não respondem a afirmação “para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos trabalhadores não docentes e não investigadores”.

Maiores dúvidas suscitaram os itens 40 (“existem contratos-programa, ou outros acordos instituídos entre o Reitor e os Diretores no sentido de garantir determinado financiamento em função da concretização de resultados previamente acordados”) e 41 (“os acordos de objetivos e metas, orientados para a prossecução de certos resultados, são negociados entre o Reitor e os Diretores”) com 47.8% e 49.4%, respetivamente, na opção “não sabe/não responde”.

Tabela 20. Foco nos resultados (N=389)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
39 As Escolas recebem o seu orçamento cada vez mais em função de resultados	201	51.7	96	24.7	92	23.7
40 Existem contratos-programa, ou outros acordos instituídos entre o Reitor e os Diretores no sentido de garantir determinado financiamento em função da concretização de resultados previamente acordados	120	30.8	83	21.3	186	47.8
41 Os acordos de objetivos e metas, orientados para a prossecução de certos resultados, são negociados entre o Reitor e os Diretores	145	37.3	52	13.4	192	49.4
42 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade criou novos lugares de dirigentes intermédios.	160	41.1	75	19.3	154	39.6
43 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos docentes e investigadores.	137	35.2	127	32.6	125	32.1
44 Para fazer face às novas responsabilidades na sua gestão, a Universidade delegou mais responsabilidades estratégicas aos trabalhadores não docentes e não investigadores.	94	24.2	158	40.6	137	35.2
45 Na minha Universidade são desenvolvidas ações de publicidade dos cursos, com vista à atração de estudantes.	339	87.1	27	6.9	23	5.9
46 Na minha Universidade são desenvolvidas ações de marketing para dar conhecimento da investigação que é produzida.	282	72.5	62	15.9	45	11.6
47 Nos últimos dez anos houve uma preocupação crescente com o número de referências à Universidade nos órgãos de comunicação social.	334	85.9	16	4.1	39	10.0

Na questão 61 (Tabela 21), relativa aos serviços de limpeza, foi observada uma tendência de discordância nos itens “colaboradores próprios” (M=2.13, DP=1.69) e “trabalhadores com vínculo à Universidade, distribuídos pelos diversos setores” (M=2.73, DP=1.99). O item “trabalhadores de empresa contratados para o efeito” obteve respostas de maior concordância (M=5.18, DP=1.50).

Tabela 21. Prestação de serviços de limpeza (N=368)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
61.1. Colaboradores próprios	2.13	1.69	1.0	105	28.5
61.2. Trabalhadores de empresas contratadas para o efeito	5.18	1.50	6.0	45	12.2
61.3. Trabalhadores com vínculo à Universidade, distribuídos pelos diversos setores	2.73	1.99	2.0	103	28.0

Consideram verdadeira a afirmação “o controlo da atividade da minha Escola/Serviço é feito através do acompanhamento e monitorização dos indicadores relativos aos objetivos previamente definidos pelos órgãos” 67% dos sujeitos (Tabela 22).

Tabela 22. Acompanhamento e monitorização dos indicadores relativos aos objetivos previamente definidos pelos órgãos (N=332)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
68. O controlo da atividade da minha Escola/Serviço é feito através do acompanhamento e monitorização dos indicadores relativos aos objetivos previamente definidos pelos órgãos	223	67.0	35	10.5	75	22.6

A primazia dos resultados relativamente aos procedimentos é considerada falsa por 42.1% dos inquiridos (Tabela 23).

Tabela 23. Maior foco nos resultados do que nos procedimentos (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
76 Na minha Universidade são mais importantes os resultados do que os procedimentos utilizados para os alcançar.	109	34.3	134	42.1	75	23.6

Todos os aspetos associados ao prestígio da Universidade considerados na questão 88 obtiveram médias no polo de concordância (Tabela 24): “qualidade da docência” $M=4.71$, $DP=1.21$); “qualidade da investigação” ($M=5.01$, $DP=1.04$); “importância, para a sociedade, do conhecimento produzido” ($M=4.58$, $DP=1.19$); “sucesso dos estudantes” ($M=4.53$, $DP=1.23$); “taxa de empregabilidade” ($M=4.46$, $DP=1.34$); “referências históricas” ($M=4.93$, $DP=1.22$); “referências culturais” ($M=4.78$, $DP=1.29$).

Tabela 24. Aspectos associados ao prestígio da Universidade (N=318)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
88.1. A qualidade da docência.	4.71	1.21	5.0	13	4.1
88.2. A qualidade da investigação.	5.01	1.04	5.0	12	3.8
88.3. A importância, para a sociedade, do conhecimento produzido.	4.58	1.19	5.0	12	3.8
88.4. O sucesso dos estudantes.	4.53	1.23	5.0	11	3.5
88.5. A taxa de empregabilidade.	4.46	1.34	5.0	14	4.4
88.6. Referências históricas.	4.93	1.22	5.0	13	4.1
88.7. Referências culturais.	4.78	1.29	5.0	13	4.1

Na Tabela 25 verificamos que os sujeitos têm uma posição de ligeira discordância com a afirmação “garantir a atratividade dos cursos (captação de alunos) é mais importante do que definir elevados padrões de exigência no ensino” (M=2.96, 1.66).

Tabela 25. Atratividade dos cursos (N=368)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
55. Garantir a atratividade dos cursos (captação de alunos) é mais importante do que definir elevados padrões de exigência no ensino.	2.96	1.66	3.0	13	3.6

2.6 Perceção de maior competitividade

Apesar de poder ser reconhecida alguma competitividade dentro da própria Universidade (M=3.37, DP=1.75; Tabela 26) a competição é sobretudo com as Escolas congéneres nacionais (M=5.03, DP=1.22) e com as internacionais (M=4.16, DP=1.53).

Tabela 26. Perceção de que a Escola está em competição crescente (N=368)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
48.1. Outras Escolas da mesma Universidade;	3.37	1.75	3.0	39	10.6
48.2. Escolas congéneres nacionais;	5.03	1.22	5.0	16	4.4
48.3. Escolas congéneres internacionais.	4.16	1.53	4.0	25	6.8

Para análise da questão 49 foi calculado o *multiple response* (Ho, 2006). Este procedimento permite calcular as frequências relativas e absolutas para situações de escolha múltipla em que é permitido assinalar mais do que uma opção. Na Tabela 27 são apresentadas as frequências relativas e absolutas dos sujeitos que assinalaram cada opção, mas também a posição relativa de cada opção (*multiple response*). Os aspetos mais vezes assinalados foram a atração de mais estudantes nacionais (16.8%) e internacionais (17.6%).

Tabela 27. Aspetos em que existe competição (N=368)

	Assinalado		Multiple response		Não sei/Não respondo	
	n	%	n	%	n	%
49.1 Atração de mais estudantes nacionais	116	31.5	116	16.8	1	0.3
49.2 Atração de mais estudantes internacionais	121	32.9	121	17.6	1	0.3
49.3 Angariação de mais verbas estatais	33	9.0	33	4.8	1	0.3
49.4 Angariação de mais verbas provenientes de fundos estruturais	47	12.8	47	6.8	1	0.3
49.5 Maior número de artigos publicados	107	29.1	107	15.5	1	0.3
49.6 Maior número de comunicações em Congressos e Encontros similares	38	10.3	38	5.5	1	0.3
49.7 Maior número de diplomados	37	10.1	37	5.4	1	0.3
49.8 Maior número de diplomados colocados no mercado de trabalho, dentro de um período determinado	49	13.3	49	7.1	1	0.3
49.9 Maior sucesso escolar dos seus estudantes	53	14.4	53	7.7	1	0.3
49.10 Aprovação de maior número de projetos de investigação	88	23.9	88	12.8	1	0.3
	Total=		689	100.0		

Para 52.4% dos inquiridos nos últimos anos tem-se verificado um esforço para o estabelecimento de marcas (Tabela 28).

Tabela 28. Maior competitividade: sentido da evolução nos últimos anos (N=368)

	n	%
1 Maior especialização em determinada(s) área(s) do saber	133	36.1
2 Esforço para estabelecer um perfil único, singular, da Universidade	29	7.9
3 Esforço para estabelecimento de marcas (marca da Universidade, marca da Escola, marca do Centro de Investigação)	193	52.4
Não sei/Não respondo	11	3.0

O peso das consultoras internacionais e das organizações europeias na concorrência com as Universidades (Tabela 29) não está clara para muitos dos inquiridos (47.3% e 38.3%, respetivamente).

Tabela 29. Maior competitividade (N=368)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
59. A atividade das consultoras internacionais concorre com as atividades de investigação universitária, através da pesquisa que desenvolvem.	112	30.4	79	21.5	174	47.3
60. As organizações europeias concorrem com as atividades de investigação universitária, através da pesquisa que desenvolvem.	140	38.0	84	22.8	141	38.3

2.7 Diversificação das fontes de financiamento

Para os inquiridos a principal fonte de receitas para além das propinas é a consultoria (M=4.21, DP=1.38; Tabela 30).

Tabela 30. Fontes de financiamento para além das propinas (N=368)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	Não sabe/não responde	
				<i>n</i>	%
56.1. Consultoria (pareceres e trabalhos especializados)	4.21	1.38	4.0	84	22.8
56.2. Cursos de formação profissional	3.56	1.60	4.0	97	26.4
56.3. Visitas turísticas	3.49	2.09	4.0	83	22.6

2.8 Avaliação baseada nos rankings

A pressão dos *rankings* afeta a qualidade dos artigos científicos para 45.9% dos inquiridos. Relativamente ao impacto na qualidade do ensino as opiniões dividem-se com 37.4% a considerarem que afeta e 39.9% a considerarem que não afeta (Tabela 31).

Tabela 31. Avaliação baseada nos rankings (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
86 A avaliação com base no posicionamento da sua Universidade nos <i>rankings</i> tem como consequência a ênfase do sucesso escolar em detrimento da qualidade do ensino.	119	37.4	127	39.9	72	22.6
87 A avaliação com base no posicionamento da sua Universidade nos <i>rankings</i> tem como consequência o aumento do número de artigos científicos em detrimento da qualidade científica.	146	45.9	103	32.4	69	21.7

2.9 Regulação do sector por parte de entidades externas

Relativamente ao rigor da avaliação efetuada por entidades externas (Tabela 32) os sujeitos colocam-se, em média, numa posição de nem concordância nem discordância, com médias em torno de 3.5 numa escala de seis pontos.

Tabela 32. Rigor na avaliação feita por entidades externas(N=332)

A avaliação feita por entidades externas reflete com rigor a realidade existente na área:				Não sabe/não responde	
	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>n</i>	%
71.1. do ensino	3.65	1.40	4.0	50	15.1
71.2. da investigação	3.77	1.35	4.0	53	16.0
71.3. da produção científica	3.89	1.40	4.0	52	15.7
71.4. da transferência de conhecimento e inovação	3.64	1.34	4.0	60	18.1

Tendencialmente foi observada uma concordância moderada com a afirmação de que a A3ES contribui decisivamente para garantir a qualidade do Ensino Superior (M=4.02, DP=1.38; Tabela 33).

Tabela 33. Contributo da A3ES para a qualidade do ES (N=332)

	Não sabe/não responde				
	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i> Md</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
72 A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), através das suas ações de controlo, contribui decisivamente para garantir a qualidade do Ensino Superior.	4.02	1.38	4.0	37	11.1

Mais de metade dos inquiridos (56%) reconhece o contributo da autoavaliação para a qualidade do ensino superior (Tabela 34).

Tabela 34. Contributo da autoavaliação para a qualidade do ES (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
80. A autoavaliação das instituições contribui efetivamente para a correção dos desvios detetados	178	56.0	79	24.8	61	19.2

Há uma tendência para a concordância com a afirmação de que a transferência de competências que eram próprias da tutela para a A3ES teve como consequência um acompanhamento mais efetivo da qualidade da oferta formativa ($M=4.05$, $DP=1.41$). A diferença nas médias em função da carreira foi estatisticamente significativa [$H(3)=11.929$, $p=.008$], sendo o maior nível de concordância encontrado nas respostas de não docentes/não investigadores (Tabela 35).

Quanto à A3ES garantir a qualidade dos docentes, as respostas foram de nem concordância nem discordância, sem diferenças estatisticamente significativas entre carreiras [$H(3)=2.233$, $p=.525$].

A afirmação de que a A3ES garante uma avaliação eficaz dos cursos recebeu pela amostra global uma posição de não discordância nem concordância ($M=3.78$, $DP=1.39$). Mas foi observado um maior nível de concordância nas respostas de não docentes/não investigadores [$M=4.20$, 1.24 ; $H(3)=12.442$, $p=.006$].

Para a racionalização dos cursos existentes a média foi de 3.74 ($DP=1.42$) e a diferença não foi estatisticamente significativa entre carreiras [$H(3)=7.805$, $p=.050$].

Tabela 35. Consequências da transferência de competências que eram próprias da tutela para a A3ES em função da carreira (N=318)

Consequências da transferência de competências que eram próprias da tutela para a A3ES:	<i>n</i>	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Média por postos</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
					<i>n</i>	%
81.1 um acompanhamento mais efetivo da qualidade da oferta formativa						
Docente de carreira	120	3.85	1.45	117.62	7	5.5
Docente convidado	25	3.68	1.55	110.16	8	24.2
Investigação	24	3.83	1.40	115.33	8	25.0
Não docente não investigador	84	4.50	1.20	148.74	38	31.1
<i>Total</i>	<i>253</i>	<i>4.05</i>	<i>1.41</i>			
81.2 a garantia da qualidade dos docentes						
Docente de carreira	122	3.29	1.38	122.72	5	3.9
Docente convidado	26	3.46	1.42	135.00	7	21.2
Investigação	25	3.32	1.55	125.46	7	21.9
Não docente não investigador	84	3.60	1.49	137.32	38	31.1
<i>Total</i>	<i>257</i>	<i>3.41</i>	<i>1.43</i>			
81.3 uma avaliação eficaz dos cursos						
Docente de carreira	121	3.59	1.44	119.44	6	4.7
Docente convidado	27	3.70	1.49	130.44	6	18.2
Investigação	24	3.33	1.27	103.73	8	25.0
Não docente não investigador	86	4.20	1.24	150.55	36	29.5
<i>Total</i>	<i>258</i>	<i>3.78</i>	<i>1.39</i>			
81.4 a racionalização dos cursos existentes						
Docente de carreira	121	3.57	1.38	117.26	6	4.7
Docente convidado	24	3.63	1.53	123.33	9	27.3
Investigação	23	3.48	1.38	111.63	9	28.1
Não docente não investigador	83	4.10	1.40	143.49	39	32.0
<i>Total</i>	<i>251</i>	<i>3.74</i>	<i>1.42</i>			

2.10 Reforço da avaliação de desempenho enquanto instrumento de gestão

A ideia de que é atribuída aos docentes menor carga letiva efetiva com um maior número de publicações é rejeitada por 65.5% da amostra (Tabela 36).

Tabela 36. Carga letiva e publicações (N=368)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
50. Aos docentes com um maior número de publicações é atribuída uma menor carga letiva efetiva.	18	4.9	241	65.5	108	29.4

Consideram que existe uma monitorização contínua das atividades dos profissionais académicos 39.9% dos sujeitos (Tabela 37). Quase metade da amostra (47.6%) entende que “a avaliação do desempenho funciona como mecanismo de aperfeiçoamento e de valorização do docente”. A afirmação de que “o resultado dos inquéritos pedagógicos é um fator crítico na avaliação do desempenho docente” é assinalada como verdadeira por 45.7% dos sujeitos.

Tabela 37. Avaliação de desempenho (N=311)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
94 Na minha Universidade o controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos são assegurados através da monitorização contínua das suas atividades.	124	39.9	98	31.5	89	28.2
95 A avaliação do desempenho funciona como mecanismo de aperfeiçoamento e de valorização do docente.	148	47.6	98	31.5	65	20.9
96 O resultado dos inquéritos pedagógicos é um fator crítico na avaliação do desempenho docente.	142	45.7	94	30.2	75	24.1

2.11 As IES estão abertas à sociedade

Os inquiridos concordam que o aumento do número de projetos de investigação aumentou com a aproximação dos investigadores à realidade empresarial (M=4.17, DP=1.38; Tabela 38) mas não se posicionam quanto ao aumento do investimento privado em atividades inerentes aos diversos fins da Universidade (M=3.62, DP=1.47).

Tabela 38. Consequências da aproximação dos investigadores à realidade empresarial (N=368)

A aproximação dos investigadores à realidade empresarial tem proporcionado:				Não sabe/não responde	
	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>n</i>	%
57.1. o aumento do número de projetos de investigação	4.17	1.38	4.0	62	16.8

57.2. o aumento do investimento privado em atividades inerentes aos diversos fins da Universidade	3.62	1.47	4.0	86	23.4
---	------	------	-----	----	------

As opiniões dividiram pelas três opções possíveis quanto à lecionação de unidades curriculares por peritos do setor empresarial (Tabela 39). As parcerias com o setor privado são mais evidentes na participação de empresas em programas de investigação aplicada (63.0%) e na partilha de infraestruturas científicas e tecnológicas (59.2%).

Tabela 39. Parcerias entre Universidade e entidades privadas (N=368)

Parcerias entre Universidades e entidades privadas incluem:	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
58.1. lecionação de unidades curriculares por peritos do setor empresarial	122	33.2	119	32.3	127	34.5
58.2. a participação de empresas em programas de investigação aplicada	232	63.0	30	8.2	106	28.8
58.3. financiamento de programas em troca de patentes	81	22.0	70	19.0	217	59.0
58.4. financiamento de programas em troca de direitos de autor	53	14.4	90	24.5	225	61.1
58.5. partilha de infraestruturas científicas e tecnológicas	218	59.2	32	8.7	118	32.1

A amostra concorda em média (M=4.06, DP=1.55) com a afirmação “a presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a prestação de serviços através de transferência de conhecimento”.

Tabela 40. Presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral (N=138)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	Não sabe/não responde	
				<i>n</i>	%
97.1 A presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a prestação de serviços através de transferência de conhecimento.	4.06	1.55	4.0	37	70.3

2.12 Reforço do poder executivo

Os sujeitos mostraram uma ligeira tendência de concordância com a ideia de que a tomada de decisão na respetiva Universidade é predominantemente tomada pelos órgãos de governo colegiais (M=3.90, DP=1.53; Tabela 41).

Relativamente à ideia de que tomada de decisão na respetiva Universidade é predominantemente tomada pelo órgão unipessoal-Reitor, os inquiridos situam-se em média numa posição de nem discordância nem concordância ($M=3.56$, $DP=1.56$).

A afirmação de que “o reforço do poder do Reitor traduz-se num forte controlo sobre o processo global de funcionamento das Unidades Orgânicas” recebeu, em média, respostas de concordância ($M=4.12$, $DP=1.49$).

Tabela 41. Reforço do poder executivo ($N=433$)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	%
24.5. A tomada de decisão na minha Universidade é predominantemente tomada pelos órgãos de governo colegiais.	3.90	1.53	4.0	88	20.3
24.6. A tomada de decisão na minha Universidade é predominantemente tomada pelo órgão unipessoal-Reitor	3.56	1.56	3.0	83	19.2
24.7. O reforço do poder do Reitor traduz-se num forte controlo sobre o processo global de funcionamento das Unidades Orgânicas.	4.12	1.49	4.0	67	15.5

2.13 Diminuição da autonomia dos profissionais académicos

Confrontados com a afirmação “as características do *tempo académico*, intimamente relacionadas com o controle sobre o tempo de ensinar, de aprender e de investigar continuam a ser respeitadas, não obstante as alterações legislativas”, os sujeitos expressaram diferentes opiniões. 30.6% consideraram a afirmação verdadeira, 37.9% consideraram-na falsa e 31.5% não respondeu (Tabela 42).

A afirmação de que “a monitorização da atividade dos profissionais académicos aumenta o nível da sua autonomia” foi considerada falsa por 54% dos sujeitos.

Tabela 42. Autonomia dos profissionais académicos na sua atividade ($N=311$)

:	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
90. As características do “tempo académico”, intimamente relacionadas com o controle sobre o tempo de ensinar, de aprender e de investigar continuam a ser respeitadas, não obstante as alterações legislativas	95	30.6	118	37.9	98	31.5
91. A monitorização da atividade dos profissionais académicos aumenta o nível da sua autonomia	55	17.7	168	54.0	88	28.3

A maior parte dos inquiridos afirma ter completa autonomia no estabelecimento dos conteúdos programáticos e na escolha dos métodos pedagógicos (52.5% e 71.8%, respetivamente).

Tabela 43. Reforço da autonomia: conteúdos programáticos e métodos pedagógicos (N=202)

	<i>n</i>	<i>%</i>
37 O conteúdo programático da(s) unidade(s) curricular(es) que leciono é definido, para proposta ao órgão que detém a competência para a criação de cursos		
Por mim, com total autonomia	106	52.5
Pelo Conselho Pedagógico, sob minha proposta	17	8.4
Pelo Conselho Científico, sob minha proposta	53	26.2
Pelo Conselho Pedagógico	9	4.5
Pelo Conselho Científico	8	4.0
Pelo Diretor	7	3.5
Não sei/Não respondo	2	1.0
38. Os métodos pedagógicos que utilizo são escolhidos		
Por mim, com total autonomia	145	71.8
Pelo Conselho Pedagógico, sob minha proposta	28	13.9
Pelo Conselho Científico, sob minha proposta	15	7.4
Pelo Conselho Pedagógico	10	5.5
Pelo Conselho Científico	1	0.5
Pelo Diretor	3	1.5

Discordaram da ideia de que “a especialização conduz a uma maior separação entre o ensino e a investigação” mais de metade dos inquiridos (54.4%; Tabela 44).

Tabela 44. Especialização (N=368)

:	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
52. A especialização conduz a uma maior separação entre o ensino e a investigação	109	29.6	200	54.4	59	16.0

2.14 Competição entre Universidades

A ideia de que “a competição entre Universidades por mais verbas, mais estudantes, melhores professores conduz a uma maior diferenciação vertical” dividiu as opiniões dos inquiridos, 31.3%

consideraram a afirmação verdadeira, 34.8% consideraram-na falsa e 34% não se posicionaram assinalando a opção “não sabe/não responde” (Tabela 45).

Tabela 45. Competição conduz a uma maior diferenciação vertical (N=368)

:	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
53 A competição, entre Universidades, por mais verbas, mais estudantes, melhores professores conduz a uma maior diferenciação vertical (criação de novos níveis hierárquicos).	115	31.3	128	34.8	125	34.0

Resposta idêntica recebeu a ideia de que a competição entre Universidades produz maior diferenciação horizontal, com 33.2% de respostas a considerarem a afirmação verdadeira, 32.6% a considerarem-na falsa e 34.2% a assinalar “não sei/não respondo”.

Tabela 46. Competição conduz a uma maior diferenciação horizontal (N=368)

:	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
54 A competição, entre Universidades, por mais verbas, mais estudantes, melhores professores conduz a uma maior diferenciação horizontal (criação de mais Departamentos/Serviços com nível hierárquico semelhante).	122	33.2	120	32.6	126	34.2

2.15 Mecanismos de participação da comunidade universitária na gestão

A maior parte dos inquiridos defende que “a elaboração dos Planos Estratégicos é aberta às contribuições dos membros da comunidade universitária” (70.8%; Tabela 47) e que essas contribuições são levadas em consideração na versão final do documento (51.2%;). A maior proporção de respostas foi na opção “verdadeira” na afirmação “a monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é aberta à comunidade universitária” com 45.5%.

Tabela 47. Parcerias entre Universidade e entidades privadas (N=332)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
66 A elaboração dos Planos Estratégicos é aberta às contribuições dos membros da comunidade universitária	235	70.8	44	13.3	53	16.0
67 As contribuições de membros da comunidade universitária são tidas em consideração na versão final dos documentos	170	51.2	62	18.7	99	29.8

69 A monitorização das ações que têm em vista o cumprimento dos objetivos institucionais é aberta à comunidade universitária	151	45.5	81	24.4	98	29.5
--	------------	-------------	----	------	----	------

2.16 Mecanismos de controlo interno

A maior parte dos considera que o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos pertence aos profissionais técnicos (Tabela 48), tanto na Universidade inquiridos (70.2%), como na respetiva Escola (67.2%).

Tabela 48. Mecanismos de controlo interno: competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos (N=332)

A competência para efetuar o controlo da legalidade dos procedimentos administrativos pertence essencialmente:	<i>n</i>	<i>%</i>
62. Na sua Universidade		
1 Aos profissionais técnicos	233	70.2
2 Aos profissionais académicos (professores e investigadores)	12	3.6
3 À Equipa Reitoral	86	25.9
Não respondeu	1	0.3
63. Na sua Escola		
1 Aos profissionais técnicos	223	67.2
2 Aos profissionais académicos (professores e investigadores)	14	4.2
3 À Equipa Reitoral	79	23.8
Não respondeu	16	4.8

2.17 Indícios de princípios característicos do modelo burocrático profissional

A maior parte da amostra considera verdadeiras as afirmações de que “os procedimentos estão regulamentados por normas internas para além do respetivo enquadramento legal” (87.1%) e que “a realização das tarefas técnico-administrativas segue os procedimentos formalmente definidos” (80.7%; Tabela 49).

Tabela 49. Caracterização do modelo burocrático: normas internas e procedimentos formalmente definidos (N=332)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
64. Na minha universidade os procedimentos estão regulamentados por normas internas para além do respetivo enquadramento legal	289	87.1	8	2.4	35	10.5
65 A realização das tarefas técnico-administrativas segue os procedimentos formalmente definidos.	268	80.7	17	5.1	47	14.2

Relativamente ao controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos, 44.1% considera que é assegurado através do exercício do poder hierárquico, e 47.3% do uso abundante de regras formais (Tabela 50).

Tabela 50. Caracterização do modelo burocrático: controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos (N=311)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
92. Na minha Universidade o controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos são assegurados através do exercício do poder hierárquico.	137	44.1	80	25.7	94	30.2
93 Na minha Universidade o controlo e regulação do trabalho dos profissionais académicos são assegurados através do uso abundante de regras formais	147	47.3	75	24.1	89	28.6

2.18 A relação entre uma vincada *accountability* e o aumento do trabalho dos docentes e dos técnicos administrativos

A prestação de contas aumenta o número de tarefas de cariz administrativo tanto para docentes e investigadores (67.3%) como para técnicos e administrativos (74.8%); Tabela 51.

Tabela 51. Prestação de contas (N=318)

A prestação de contas aumenta o número de tarefas de cariz administrativo a cargo de trabalhadores:	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
77. Docentes e investigadores	214	67.3	43	13.5	61	19.2
78. Técnicos e administrativos	238	74.8	19	6.0	61	19.2

Foi observada uma tendência para considerar que a avaliação com base no posicionamento da sua Universidade nos rankings traduz-se num esforço acrescido pela melhoria da qualidade tanto a nível do ensino (56%) como da investigação (63.2%; Tabela 52).

Tabela 52. Posicionamento da Universidade nos rankings e melhoria da qualidade (N=318)

A avaliação com base no posicionamento da sua Universidade nos rankings traduz-se num esforço acrescido pela melhoria da qualidade:	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
84 Do ensino	178	56.0	91	28.6	49	15.4
85 Da investigação	201	63.2	73	23.0	44	13.8

2.19 A introdução do conceito de ECTS como forma de diminuir os recursos docentes

A ideia de que “a determinação de ECTS, contando o tempo de trabalho (estudo) fora da instituição, é uma forma de diminuir o número de docentes necessários” é considerada falsa por 37.1% da amostra e 38.4% não sabem ou não respondem (Tabela 53).

Tabela 53. Determinação dos ECTS e diminuição do número de docentes (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
79 A determinação de ECTS, contando o tempo de trabalho (estudo) fora da instituição, é uma forma de diminuir o número de docentes necessários	78	24.5	118	37.1	122	38.4

2.20 A avaliação da qualidade da investigação

Foi observada concordância de que a avaliação da investigação por entidade independente, no caso a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), é garante do acompanhamento efetivo da qualidade dos Centros de Investigação:

Tabela 54. Avaliação da qualidade da investigação (N=318)

	Verdadeira		Falsa		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
82 A avaliação da investigação por entidade independente – Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) – é garante do acompanhamento efetivo da qualidade dos Centros de Investigação	143	45.0	114	35.8	61	19.2

2.21 Avaliação Institucional na dimensão da auto-avaliação

A auto-avaliação institucional, quer em termos da Universidade, quer no que se refere às Escolas, é percebida como uma actividade regular por 59.5% e 58.2% dos respondentes, respectivamente.

Tabela 55. Avaliação institucional (N=318)

	Nunca feita		Feita esporadicamente		Feita regularmente		Não sei/Não respondo	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
89.1. Na minha Universidade, a prestação de contas (auto-avaliação sobre o que se conseguiu fazer, o que se fez, com que meios, o que não se fez e porque motivo, e ainda, o que se perspectiva fazer) é uma atividade	25	8.5	94	32.0	175	59.5	24	7.6
89.2. Na minha Escola, a prestação de contas (auto-avaliação sobre o se conseguiu fazer, o que se fez, com que meios, o que não se fez e porque motivo, e ainda, o que se perspectiva fazer) é uma atividade	28	10.0	89	31.8	163	58.2	38	12.0

2.22 Perceção sobre as condições de funcionamento do órgão Conselho Geral

O conjunto de questões, cujos resultados se indicam neste ponto, foi direccionado para membros do Conselho de Curadores, do Conselho Geral, do Conselho de Gestão, para os Reitores e, nas Universidades em que este órgão exista, para membros do Senado.

A perceção sobre a afirmação “A presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a angariação de receitas através de donativos ou investimento em investigação” é de uma ligeira tendência para a confirmação (M=3.65; DP=1.5). A afirmação de que “Os membros eleitos são livres e distantes o suficiente para decidirem dentro das competências atribuídas ao Conselho Geral

Tabela 56. Percepção sobre as condições de funcionamento do órgão Conselho Geral (N=138)

	<i>M</i>	<i>DP</i>	<i>Md</i>	<i>Não sabe/não responde</i>	
				<i>n</i>	<i>%</i>
97.2. A presença de personalidades externas à Universidade no Conselho Geral permite aproximações que potenciam a angariação de receitas através de donativos ou investimento em investigação.	3.65	1.50	4.0	39	28.3
97.4. Os membros eleitos são livres e distantes o suficiente para decidirem dentro das competências atribuídas ao Conselho Geral.	4.14	1.38	4.0	41	29.7
97.5. As personalidades externas são livres e distantes o suficiente para decidirem dentro das competências atribuídas ao Conselho Geral.	4.26	1.42	5.0	47	34.1
97.6. O Conselho Geral, no uso de competências que lhe são atribuídas, procede à efetiva apreciação dos atos do Reitor.	4.14	1.41	5.0	51	44.2
97.7. O Conselho Geral, no uso de competências que lhe são atribuídas, procede à efetiva apreciação dos atos do Conselho de Gestão.	3.90	1.47	4.0	61	44.2
97.8. O quadro legal em vigor proporciona as condições necessárias para que a apreciação dos atos do Reitor, pelo Conselho Geral, seja consequente.	3.84	1.65	4.0	62	44.9

3 Bibliografia

Agresti, A. (2002). *Categorical Data Analysis* (2nd Ed.). New York: Wiley.

Ho, R. (2006). *Handbook of Univariate and Multivariate Data Analysis and Interpretation With SPSS*. Chapman & Hall/CRC, Boca Raton.

Anexo D

Anexo D

Questões (Q) consideradas para confirmação ou infirmação das hipóteses

Hipóteses	Questões (Q) inerentes
a) Existe a perceção por parte do pessoal docente, investigador e não docente de que a autonomia das Instituições de Ensino Superior foi reforçada.	Autonomia face à tutela – Q73; Autonomia face ao mercado – Q24.3, Q24.4, Q35, Q97.3; Autonomia na gestão de Recursos Humanos – Q24.8; Autonomia face aos estudantes – Q24.1, Q24.2.
b) Os trabalhadores docentes, não docentes e investigador das Universidades Portuguesas têm a perceção de que os superiores hierárquicos institucionais nas Universidades/Escolas (Reitores/Diretores) conseguem liderar processos de tomada de decisão mais eficientes e efetivos do que os liderados pelo Senado universitário antes da implementação do RJIES.	Os superiores hierárquicos institucionais nas Universidades/Escolas (Reitores/Diretores) conseguem liderar processos de tomada de decisão mais eficientes e efetivos do que os liderados pelo Senado universitário antes da implementação do RJIES – Q24.9 (cruzada com Q7).
c) Existe a perceção dos docentes, dos investigadores e dos não docentes de que passou a existir uma maior preocupação com a eficiência e com a eficácia.	Passou a existir uma maior preocupação com a: a) Eficiência – Q32; Q33; Q74 b) Eficácia – Q75.
d) Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a perceção de que foram adoptadas práticas de gestão inspiradas no sector privado.	Foco nos resultados – Q39; Q40; Q41; Q42; Q43; Q44; Q45; Q46; Q47; Q61.1; Q61.2; Q61.3; Q68; Q76, complementado com o enfoque na preocupação com a marca através da análise da Q88 e com Q55 referente à competição por mais alunos.
e) Existe a perceção por parte do pessoal docente, investigador e não docente de que existe uma maior competitividade no setor.	Existe uma maior competitividade no sector - Q48.1; Q48.2; Q48.3; Q49.1; Q49.2; Q49.3; Q49.4; Q49.5; Q49.6; Q49.7; Q49.8; Q49.9; Q49.10; Q51; Q59; Q60.
f) Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a perceção de que existe uma preocupação com a diversificação das fontes de financiamento.	Existe a perceção de que existe uma preocupação com a diversificação das fontes de financiamento - Q56.1; Q56.2; Q56.3 (relacionada com a variável Q86 e Q87 – estímulo às preocupações com os rankings).
g) Existe a perceção por parte do pessoal docente, investigador e não docente de que a regulação do sector por parte de entidades externas contribui para a melhoria da qualidade do sistema.	A regulação do sector por parte de entidades externas contribui para a melhoria da qualidade do sistema - Q71.1; Q71.2; Q71.3; Q71.4; Q72; Q80; Q81.1; Q81.2; Q81.3; Q81.4; (Q82; Q85– Avaliação da Qualidade da investigação; Q84 - Avaliação da Qualidade do ensino).
h) Existe a perceção dos docentes, investigadores e dos não docentes de que se verificou um reforço da avaliação de desempenho enquanto instrumento de gestão.	Verificou-se um reforço da avaliação de desempenho enquanto instrumento de gestão. - Q50; Q94; Q95; Q96.
i) Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a perceção de que as IES estão abertas à sociedade.	As IES estão abertas à sociedade: - Q57.1; Q57.2; Q58.1; Q58.2; Q58.3; Q58.4 Q58.5; Q97.1.

j) Existe a percepção dos docentes, investigadores e dos não docentes de que se verificou um reforço do poder executivo.

Verificou-se um reforço do poder executivo: - Q24.5; Q24.6; Q24.7.

k) Os docentes, os investigadores e os não docentes têm a percepção de que se verificou uma diminuição da autonomia dos profissionais académicos na sua atividade.

Verificou-se uma diminuição da autonomia dos profissionais académicos na sua atividade. – Q90; Q91.